

Lyon, le 29 octobre 2019

**La présidente**

N° D192553

**Recommandée avec A.R.**

**Réf.** : ma lettre n° D192307 du 27 septembre 2019.

**P.J.** : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Lyon au cours des exercices 2013 à 2017. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur régional des finances publiques d'Auvergne-Rhône-Alpes.

**Monsieur Gérard COLLOMB**  
**Maire de la commune de Lyon**  
Hôtel-de-Ville  
1 place de la Comédie  
69001 LYON

*J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que "...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9."*

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

**Marie-Christine Dokhélar**



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

VILLE DE LYON  
(Métropole de Lyon)

Exercices 2013 à 2017

Observations définitives  
délibérées le 20 septembre 2019

**SOMMAIRE**

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>6</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>8</b>

**PRESENTATION DE L'ORGANISME****LA GOUVERNANCE**

<b>1 LE CONSEIL MUNICIPAL ET L'EXECUTIF .....</b>	<b>13</b>
<b>2 L'ORGANISATION DES SERVICES.....</b>	<b>14</b>
<b>3 LES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT.....</b>	<b>16</b>
3.1 Les conseils d'arrondissement.....	16
3.2 Les instances de démocratie locale.....	31
3.3 Le dispositif de la loi PML à l'heure de la Métropole de Lyon .....	32

**LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

<b>1 ORGANISATION ET PILOTAGE.....</b>	<b>34</b>
1.1 Une fonction ressource humaine déconcentrée.....	34
1.2 Les outils de pilotage la politique RH de la ville.....	34
<b>2 L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS.....</b>	<b>36</b>
2.1 La masse salariale.....	36
2.2 Les effectifs.....	37
2.3 L'évolution de la rémunération moyenne par ETP.....	38
2.4 La répartition et la structure des effectifs .....	39
2.5 Le recours aux contractuels pour certains emplois de catégorie A.....	39
2.6 La composition du cabinet et son positionnement hiérarchique .....	40
2.7 Les collaborateurs de groupes d'élus.....	41
<b>3 L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL .....</b>	<b>42</b>
3.1 Les cycles de travail.....	42
3.2 La durée annuelle du temps de travail .....	43
3.3 Les autorisations spéciales d'absence .....	44
3.4 L'absentéisme .....	44
<b>4 LE REGIME INDEMNITAIRE .....</b>	<b>45</b>
4.1 Le régime indemnitaire lié aux fonctions exercées .....	45
4.2 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).....	46
4.3 Le cas particulier d'un agent administratif .....	49
4.4 L'indemnisation des astreintes et permanences .....	52
4.5 L'octroi de la « nouvelle bonification indiciaire accueil ».....	52
4.6 La prime d'intéressement liée à la réussite des centres de responsabilité municipaux.....	52
<b>5 LES AUTRES ELEMENTS DE REMUNERATION INDIRECTE .....</b>	<b>53</b>
5.1 Les avantages en nature.....	53
5.2 La politique sociale.....	54
<b>6 LES AGENTS MIS A DISPOSITION D'ORGANISMES CULTURELS.....</b>	<b>54</b>
6.1 Les effectifs concernés et la valorisation de la mise à disposition .....	55
6.2 Le régime de mise à disposition.....	55
<b>7 LA GESTION DES CARRIERES, LA FORMATION ET LE CLIMAT SOCIAL.....</b>	<b>57</b>
7.1 Les avancements d'échelon, de grade et la promotion interne.....	57
7.2 La formation .....	57
7.3 Le climat social .....	57
<b>8 CONCLUSION SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>58</b>

## LA COMMANDE PUBLIQUE

<b>1</b>	<b>PERIMETRE ET VOLUME DE L'ACHAT PUBLIC A LA VILLE DE LYON.....</b>	<b>59</b>
<b>2</b>	<b>L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....</b>	<b>59</b>
2.1	Une organisation centralisée reposant sur la direction de la commande publique .....	59
2.2	Le recours à la mutualisation .....	61
<b>3</b>	<b>LA REGULARITE ET LA QUALITE DU PROCESSUS D'ACHAT.....</b>	<b>61</b>
3.1	La qualité du processus de passation des marchés publics.....	62
3.2	La qualité de l'exécution et la performance de la fonction achat.....	67
<b>4</b>	<b>LES CONCESSIONS DE SERVICE PUBLIC .....</b>	<b>68</b>
4.1	La délégation de service public de la fourrière.....	68
4.2	La délégation de service public du Transbordeur .....	71
4.3	La délégation de service public du Grand Casino de Lyon .....	75
<b>5</b>	<b>CONTRATS ET RELATIONS FINANCIERES AVEC LES CLUBS SPORTIFS .....</b>	<b>80</b>
5.1	L'attribution de subventions .....	80
5.2	L'achat de prestations de service .....	81
5.3	La mise à disposition d'infrastructures sportives relevant du domaine public au LOU Rugby.....	83
<b>6</b>	<b>CONCLUSION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE.....</b>	<b>90</b>

## L'AUDITORIUM ET L'ORCHESTRE NATIONAL DE LYON

<b>1</b>	<b>PRESENTATION .....</b>	<b>91</b>
<b>2</b>	<b>LA GOUVERNANCE.....</b>	<b>91</b>
2.1	Un budget annexe de la ville de Lyon .....	91
2.2	Une direction bicéphale.....	92
2.3	Les instances de pilotage.....	93
<b>3</b>	<b>L'ACTIVITE .....</b>	<b>94</b>
3.1	Les objectifs définis par les documents stratégiques.....	94
3.2	L'activité de création, production et diffusion.....	95
3.3	Les labellisations et coopérations.....	96
3.4	La fréquentation de l'Auditorium .....	96
<b>4</b>	<b>LES RELATIONS AVEC LES FINANCEURS.....</b>	<b>99</b>
4.1	La ville de Lyon, principal financeur .....	100
4.2	Les autres financeurs publics .....	100
4.3	Les financements privés.....	101
<b>5</b>	<b>LA GESTION INTERNE .....</b>	<b>103</b>
5.1	La gestion financière .....	103
5.2	La gestion des ressources humaines.....	110
5.3	Les achats .....	114
5.4	Le patrimoine.....	115
<b>6</b>	<b>CONCLUSION SUR L'AUDITORIUM-ORCHESTRE NATIONAL DE LYON.....</b>	<b>117</b>

## LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE

<b>1</b>	<b>PRESENTATION DU GARAGE ET DE SES MISSIONS.....</b>	<b>118</b>
1.1-	L'organisation du service.....	118
1.2-	Les missions.....	119
<b>2</b>	<b>LE PARC ET SON EVOLUTION.....</b>	<b>120</b>
2.1	La composition du parc et son adéquation aux besoins de la collectivité.....	120
2.2	Les évolutions du parc .....	123
2.3	Les cessions de véhicules .....	125
<b>3</b>	<b>LA GESTION DU PARC .....</b>	<b>128</b>
3.1	La gestion du parc automobile par le garage.....	128

3.2	L'entretien des véhicules par le garage .....	132
3.3	Les charges d'utilisation du parc .....	134
4	<b>CONCLUSION SUR LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE.....</b>	<b>139</b>

## LA GESTION DU PATRIMOINE

1	<b>PRESENTATION DU PATRIMOINE DE LA VILLE.....</b>	<b>140</b>
2	<b>LES DOCUMENTS STRATEGIQUES RELATIFS A L'IMMOBILIER.....</b>	<b>142</b>
3	<b>LA STRUCTURATION DE LA FONCTION IMMOBILIERE.....</b>	<b>143</b>
3.1	La fonction immobilière au sein de la DGUIT.....	144
3.2	Le rôle de la direction centrale de l'immobilier dans le pilotage de la gestion patrimoniale.....	145
4	<b>LES ORIENTATIONS DE GESTION DU PATRIMOINE.....</b>	<b>146</b>
4.1	La stratégie immobilière.....	146
4.2	Les économies d'énergie et les objectifs environnementaux.....	147
4.3	L'évolution du patrimoine.....	148
5	<b>LA GESTION DU PATRIMOINE SCOLAIRE.....</b>	<b>151</b>
5.1	Les besoins d'équipements scolaires.....	151
5.2	Les orientations retenues en matière de patrimoine scolaire.....	153
6	<b>LES OUTILS AU SERVICE DE LA CONNAISSANCE ET DU PILOTAGE DE LA GESTION DU PATRIMOINE.....</b>	<b>156</b>
6.1	L'élaboration des données relatives au patrimoine.....	156
6.2	La connaissance qualitative du patrimoine.....	158
6.3	Les coûts du patrimoine immobilier au regard de son utilisation.....	158
7	<b>L'ADEQUATION ENTRE LES BESOINS DE LA GESTION PATRIMONIALE ET LE MONTANT DES INVESTISSEMENTS.....</b>	<b>159</b>
7.1	Les investissements réalisés par la commune entre 2013 et 2017.....	159
7.2	Les plans d'équipements pluriannuels et leur exécution.....	160
7.3	Le financement du plan des équipements publics.....	163
8	<b>CONCLUSION SUR LA GESTION DU PATRIMOINE.....</b>	<b>165</b>

## LA FIABILITE DES COMPTES

1	<b>LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET L'INFORMATION FINANCIERE.....</b>	<b>166</b>
1.1-	Le règlement financier.....	166
1.2-	Le pilotage budgétaire.....	166
1.3-	La qualité de l'information financière.....	169
2	<b>LA QUALITE COMPTABLE.....</b>	<b>170</b>
2.1	Les obligations comptables des collectivités territoriales.....	170
2.2	La comptabilité d'engagement.....	171
2.3	Le rattachement des charges et des produits.....	172
2.4	Le respect du principe de prudence.....	175
2.5	Les immobilisations.....	179
2.6	Conclusion sur la comptabilisation des actifs.....	183
2.7	Diverses erreurs comptables.....	183
2.8	Conclusion sur la fiabilité des comptes.....	185
3	<b>L'EXAMEN DU CONTROLE INTERNE COMPTABLE.....</b>	<b>186</b>
3.1	La mise en place des dispositifs de maîtrise des risques comptables et financiers.....	186
3.2	Le dispositif de contrôle des opérations comptables.....	187
3.3	Les évolutions du dispositif de contrôle de la chaîne comptable.....	188
3.4	La dématérialisation de la chaîne comptable.....	190
3.5	Les dispositifs de contrôle interne relatifs aux produits de fonctionnement.....	192
3.6	Le dispositif de contrôle interne relatif aux dépenses de personnel.....	199
3.7	Les dispositifs de contrôle interne relatifs à certains achats.....	201

3.8	Conclusion sur le contrôle interne comptable.....	202
<b>4</b>	<b>L'ARCHITECTURE DES SYSTEMES D'INFORMATION .....</b>	<b>203</b>
4.1	L'organisation de la direction des systèmes d'information et télécommunications .....	203
4.2	Le pilotage des systèmes d'information.....	204
4.3	Le changement de modèle économique des systèmes d'exploitation .....	206
4.4	La sécurité des systèmes et des données .....	207
4.5	La fiabilisation et la préservation des données relatives au contrôle interne comptable	209
4.6	Conclusion sur l'architecture des systèmes d'information.....	209

<b>LA SITUATION FINANCIERE</b>
--------------------------------

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>210</b>
1.1-	Le périmètre de l'analyse.....	210
1.2-	Le périmètre des compétences.....	210
1.3-	Les grands équilibres financiers.....	212
<b>2</b>	<b>LA FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT.....</b>	<b>212</b>
2.1	Le plan « Marges de manœuvre » et la contractualisation avec l'Etat .....	212
2.2	L'excédent brut de fonctionnement .....	213
2.3	De l'excédent brut de fonctionnement à la capacité d'autofinancement.....	226
2.4	Le financement des investissements.....	227
<b>3</b>	<b>SITUATION BILANCIELLE, DETTE ET GESTION DE LA TRESORERIE.....</b>	<b>230</b>
3.1	La structure de la dette .....	231
3.2	La gestion de trésorerie.....	232
<b>4</b>	<b>LES RISQUES HORS BILAN ET CEUX DES ENTITES LIEES.....</b>	<b>233</b>
4.1	Le budget annexe des Halles.....	233
4.2	La régie personnalisée Halle Tony Garnier .....	235
4.3	Les participations financières.....	235
4.4	Les garanties d'emprunts .....	238
<b>5</b>	<b>CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE.....</b>	<b>238</b>

<b>ANNEXES</b>
----------------

<b>1</b>	<b>ANNEXES RELATIVES A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>240</b>
1.1-	Annexe 1 - Evolution de la structure des effectifs.....	240
1.2-	Annexe 2 : Régime des autorisations spéciales d'absence.....	241
1.3-	Annexe 3 : Evolution du régime indemnitaire .....	242
<b>2-</b>	<b>ANNEXES RELATIVES A L'AUDITORIUM ET A L'ORCHESTRE NATIONAL DE LYON .....</b>	<b>243</b>
2.1-	Annexe 1 : Evolution des effectifs de l'Auditorium-ONL.....	243
2.2-	Annexe 2 : Evolution de la masse salariale de l'Auditorium-ONL.....	243

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Lyon pour les exercices 2013 à 2017. Ses observations portent notamment sur la gouvernance, les ressources humaines, la commande publique, l'Auditorium-Orchestre national de Lyon, le parc automobile, le patrimoine, la qualité de l'information budgétaire et comptable, ainsi que sur la situation financière.

La ville de Lyon dispose de 669 M€ de recettes annuelles de fonctionnement et 188 M€ de recettes d'investissement en 2017, pour une population de 514 707 habitants. La situation financière de la collectivité est saine, elle a ramené sa capacité de désendettement à cinq ans, tout en réalisant 100 M€ d'investissements par an. L'épargne nette s'élève à 69 M€ en 2018, contre 25 M€ en 2017 et 35 M€ en 2013. Cette amélioration est le fruit d'un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement entrepris depuis 2014, grâce à un plan « *Marges de manœuvre* ». La ville dispose de recettes fiscales dynamiques qui ont permis de compenser la baisse des dotations de l'Etat et l'augmentation de la participation de la collectivité au fonds de péréquation intercommunal et communal.

La mise en œuvre de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon demeure perfectible et génère des divergences d'interprétation concernant la gestion, par les arrondissements, des équipements de proximité. De plus, cette organisation doit désormais coexister avec celle de la Métropole de Lyon, dont les élus seront prochainement désignés au suffrage universel direct. Cette superposition de la représentation électorale de la population lyonnaise sur un même territoire plaide pour une adaptation de l'organisation administrative, afin d'améliorer la complémentarité de l'action publique entre ces trois niveaux d'administration (arrondissement, ville, Métropole).

Les dépenses de personnel de la ville de Lyon, d'un montant de 346,8 M€ en 2017, pour un effectif de 8 662 agents, ont augmenté en moyenne de 2,8 % par an sur la période. En l'absence de contrôle automatisé du temps de travail, l'indemnisation des heures supplémentaires (IHTS) s'effectue en dehors du cadre réglementaire et se traduit par l'attribution de nombreux forfaits qui ne correspondent pas aux heures réellement effectuées par les agents. Enfin, la ville met à disposition, dans des conditions irrégulières, un nombre important d'agents auprès d'organismes culturels gérés sous forme associative, dont l'opéra national de Lyon pour un montant d'environ 10 M€, sans remboursement des mises à disposition.

La passation des marchés publics est structurée et professionnalisée. Malgré tout, des achats réalisés sans publicité ni mise en concurrence, pour des besoins supérieurs à 25 000 € par an, témoignent de limites persistantes du contrôle interne et en matière d'exécution des marchés. La passation des délégations de service public apparaît maîtrisée mais le suivi de leur exécution, notamment sur le plan financier, gagnerait à être amélioré. Enfin, la chambre invite la ville à davantage de vigilance en matière de transparence et de garantie de ses intérêts financiers dans le cadre de ses relations contractuelles avec les clubs sportifs, et en particulier dans le cadre des baux conclus avec le LOU Rugby.

L'Auditorium-Orchestre national de Lyon (ONL) a développé et diversifié son activité, accru et élargi son public, tout en maintenant un niveau d'exigence artistique élevé et en recherchant une visibilité régionale, nationale et internationale, conformément aux objectifs fixés par la convention tripartite avec la ville et l'Etat, et au projet d'établissement. Ceci s'est traduit par une forte augmentation des recettes de billetterie. Toutefois, le budget annexe ne permet toujours pas une connaissance exhaustive du coût de cet équipement pour la collectivité, qui contribue pour plus de 9 M€ par an. Par ailleurs, le développement de l'activité de l'Auditorium-ONL n'a pas été l'occasion de remettre à plat l'organisation du travail des agents, au regard des besoins liés à l'activité.

La gestion du patrimoine de la commune gagnerait à s'appuyer sur des orientations stratégiques mieux formalisées et un schéma directeur immobilier.

L'organisation du garage et la gestion du parc automobile de la ville doivent faire l'objet de contrôles accrus. La définition d'objectifs est indispensable pour adapter le parc aux évolutions des besoins de la collectivité.

Le manque de fiabilité de certaines procédures comptables plaide pour la mise en place d'un contrôle interne comptable, dont les bases ont d'ores et déjà été posées par la direction des finances. La participation de la collectivité à l'expérimentation du compte financier unique fournira l'occasion d'approfondir cette démarche.

## **RECOMMANDATIONS**

### **Recommandations relatives à la gouvernance**

**Recommandation n° 1** : joindre systématiquement aux projets de délibérations les avis rendus par les conseils d'arrondissement.

**Recommandation n° 2** : ouvrir une section d'investissement dans les états spéciaux d'arrondissement, conformément à la réglementation.

### **Recommandations relatives à la gestion des ressources humaines**

**Recommandation n° 3** : rationaliser les différents modes d'organisation du temps de travail et mettre en place un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail.

**Recommandation n° 4** : se conformer à la durée annuelle légale du temps de travail en supprimant le jour de congé supplémentaire et en révisant les modalités d'octroi des jours de congés fractionnés, et soumettre au conseil municipal les postes concernés par des sujétions particulières justifiant de déroger au respect de la durée légale annuelle du temps de travail.

**Recommandation n° 5** : revoir les modalités d'octroi des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), conformément à la réglementation applicable.

### **Recommandations relatives à la commande publique**

**Recommandation n° 6** : améliorer le suivi de l'exécution des marchés par l'intervention du service achats, en appui des directions opérationnelles.

**Recommandation n° 7** : développer le contrôle interne pour réduire les achats réalisés hors procédure de publicité et mise en concurrence.

**Recommandation n° 8** : renforcer le suivi de l'exécution des délégations de service public, en particulier celle de la fourrière.

### **Recommandations relatives à l'auditorium et à l'Orchestre national de Lyon**

**Recommandation n° 9** : préciser les périmètres d'intervention respectifs entre les services de l'Auditorium-ONL et les services supports de la ville afin de disposer d'une connaissance complète du coût de ce budget annexe.

**Recommandation n° 10** : faire valider les partenariats impliquant une convention de billetterie ou une convention de mandat par le conseil municipal, en amont de la mise en vente des manifestations concernées, le cas échéant après avis conforme du comptable et en exigeant un compte-rendu du mandat.

**Recommandation n° 11** : introduire en tant que de besoin dans les contrats avec des tiers une clause autorisant explicitement la perception directe des recettes de billetterie par le cocontractant.

**Recommandation n° 12** : engager la révision des règlements intérieurs des personnels administratifs et techniques de l'auditorium, afin de les mettre en cohérence avec les besoins liés à l'activité.

### **Recommandations relatives à la gestion du parc automobile**

**Recommandation n° 13** : réviser le règlement intérieur de 2012 et régler par une délibération l'utilisation de véhicules de service.

**Recommandation n° 14** : formaliser la politique d'évolution du parc automobile.

**Recommandation n° 15** : formaliser la procédure de cession des véhicules, en y intégrant les contrôles nécessaires à sa fiabilisation.

**Recommandation n° 16** : mettre en place un suivi exhaustif des dépenses de carburant et de télépéage.

### **Recommandations relatives à la gestion du patrimoine**

**Recommandation n° 17** : formaliser et soumettre à l'organe délibérant une stratégie de gestion patrimoniale.

**Recommandation n° 18** : établir un plan d'actions pluriannuel, afin d'élaborer un schéma directeur immobilier.

**Recommandation n° 19** : appuyer l'estimation des besoins d'investissement sur une connaissance qualitative de l'état du patrimoine.

### **Recommandations relatives à la fiabilité**

**Recommandation n° 20** : tenir la comptabilité d'engagement en conformité avec les prescriptions de la nomenclature budgétaire et comptable M14.

**Recommandation n° 21** : recenser et rattacher tous les produits et les charges de l'exercice.

**Recommandation n° 22** : en liaison avec le comptable public, définir une règle de calcul de la provision pour dépréciation des créances et ajuster son montant annuellement.

**Recommandation n° 23** : fiabiliser l'actif de la commune.

**Recommandations relatives à la situation financière**

**Recommandation n° 24** : accroître les recettes du budget annexe de la Halle « Paul Bocuse ».

**Recommandation n° 25** : affecter le bâtiment de la Halle Tony Garnier à l'actif de la régie personnalisée.

**Recommandation n° 26** : en application des dispositions de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), céder à la Métropole au moins les deux-tiers des participations au capital de la société anonyme de construction de la ville de Lyon (SACVL), de la société d'économie mixte (SEM) patrimoniale du Grand Lyon et de la société publique locale (SPL) Lyon Part-Dieu.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Lyon pour les exercices 2013 à 2017, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 12 avril 2018, adressée à M. KEPENEKIAN, maire de la commune de Lyon depuis le 17 juillet 2017. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. COLLOMB, a également été informé par lettre du 12 avril 2018. Le 5 novembre 2018, M. COLLOMB a été réélu maire de la commune de Lyon.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la gouvernance ;
- les ressources humaines ;
- la commande publique ;
- l'auditorium Orchestre national de Lyon ;
- le parc automobile ;
- le patrimoine ;
- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière.

Le thème de contrôle relatif à la fiabilité des comptes s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le vendredi 15 mars 2019 avec MM. COLLOMB et KEPENEKIAN.

Lors de sa séance des 11 et 12 avril 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 13 juin 2019 à MM. COLLOMB et KEPENEKIAN, ainsi que pour ce qui les concerne aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre lors de sa séance du 20 septembre 2019, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

## PRESENTATION DE L'ORGANISME

Préfecture du Rhône et de la Métropole de Lyon, la ville de Lyon comptait 514 707 habitants en 2017. La population est jeune, avec une forte proportion des 15-29 ans (28,9 %) et presque 66 % de la population ont moins de 45 ans<sup>1</sup>.

En 2015, le revenu médian annuel des lyonnais (22 280 €) était supérieur à la moyenne nationale (19 785 €), mais le taux de pauvreté, de 14,6 %, était également plus élevé que celui de la France (13,9 %) et 38,8 % de foyers fiscaux étaient non imposables. La ville se caractérise par une inégalité de la distribution des revenus plus forte que la moyenne de la France. L'impôt sur le revenu moyen des contribuables lyonnais est de 2 278 € par foyer, un total plus élevé que l'impôt moyen du département (1 883 €). Le taux de chômage, de 10,2 % en 2015, est comparable à la moyenne nationale.

La ville de Lyon perçoit un montant d'impôts locaux total de 300,3 M€. Cela revient à une somme moyenne de 1 061 € par foyer fiscal, supérieure à la moyenne du département du Rhône (916 € en moyenne par foyer fiscal).

**Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières**

Population	514 707 habitants	Effectifs ETPT*	6 801,9
Recettes de fonctionnement	669 M€	Recettes d'investissement	188 M€
Charges de fonctionnement	616 M€	Dépenses d'investissement	173 M€
Charges de personnel	334 M€		

\* *Equivalent temps plein travaillé*

*Source : compte administratif 2017*

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, données issues des statistiques INSEE pour l'année 2015, dernière année disponible.

## LA GOUVERNANCE

### 1 LE CONSEIL MUNICIPAL ET L'EXECUTIF

En application de l'article L. 2511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions limitativement définies dans la loi, par des conseils d'arrondissement. Les délibérations des conseils municipaux sont préparées et exécutées par le maire de la commune, celles de chaque conseil d'arrondissement par le maire d'arrondissement.

Le conseil municipal de la ville de Lyon compte 73 conseillers municipaux.

Les conseillers municipaux sont élus dans chacun des neuf arrondissements, qui sont autant de secteurs électoraux, au scrutin mixte de liste : la liste atteignant la majorité absolue au premier tour, ou arrivant en tête au second, remporte d'office la moitié des sièges affectés à l'arrondissement concerné. La moitié restante est partagée à la proportionnelle entre toutes les listes ayant dépassé 5 %, y compris celle arrivée en tête. Les conseillers d'arrondissement sont élus selon le même schéma, dès lors qu'ils figurent sur la même liste. La répartition des sièges se fait d'abord par l'attribution des sièges de conseillers municipaux, puis ceux de conseillers d'arrondissement pour les suivants de liste. Si un conseiller municipal quitte ses fonctions, le suivant immédiat de liste lui succède. Il cesse alors d'être conseiller d'arrondissement. Le suivant de liste non élu succède au conseiller d'arrondissement devenu conseiller municipal.

L'exécutif de la ville se compose également de 21 adjoints et de quatre conseillers délégués<sup>2</sup>. Ces derniers bénéficient de délégations de fonctions et de signature qui n'appellent pas de remarque particulière sur le fond, ni sur la forme. Le conseil municipal a par ailleurs délégué un certain nombre d'attributions au maire, dans le cadre des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT.

La tenue du conseil municipal de la ville de Lyon est, conformément à l'article L. 2121-22 du CGCT, précédée de la réunion des sept commissions thématiques compétentes, constituées selon le principe de la représentation proportionnelle : « *finances, commande publique, administration générale, ressources humaines* », « *éducation, petite enfance, université, jeunesse, vie associative, sports* », « *urbanisme, logement, cadre de vie, environnement, politique de la ville, déplacements, sécurité, voirie* », « *immobilier, bâtiments* », « *culture, patrimoine* », « *relations internationales, économie, commerce et artisanat tourisme* » et « *affaires sociales, solidarité, santé, droit des citoyens* ».

Le règlement intérieur du conseil municipal a été adopté lors du dernier renouvellement en 2014. Il précise les modalités d'organisation du débat d'orientations budgétaires, les modalités de consultation par le conseil municipal des projets de contrats de service public ou de marché, les règles relatives aux questions orales des conseillers municipaux, les modalités d'expression dans le bulletin municipal des conseillers municipaux et des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale, ainsi que les règles de présentation et de constitution de missions d'information et d'évaluation intéressant les conseillers municipaux.

<sup>2</sup> Conformément aux articles L. 2122-2 et L. 2513-1 du CGCT, le conseil municipal de Lyon est composé de 73 membres et le nombre maximum d'adjoints est de 21, soit 30 % de l'effectif légal du conseil municipal.

Les indemnités versées aux élus, fixées par délibération du 25 avril 2014, respectent les plafonds légaux.

**Tableau 2 : Indemnités versées aux maires, adjoints centraux, maires d'arrondissement et conseillers délégués**

	Base (indice 1015 majoré 820)	Taux (par rapport à l'indice 1015)	Majoration sur caractéristiques ville de Lyon <sup>3</sup>	Valeur brute de l'indemnité mensuelle	Effectif
Maire de la ville	3 801,47	145 %	50 %	8 268,20	1
Adjoints centraux et maires d'arrondissement	3 801,47	59,74 %	50 %	3 406,50	30
Conseillers municipaux et adjoints d'arrondissement	3 801,47	34,50 %	0 %	1 311,51	114
Conseillers municipaux délégués	3 801,47	60,95 %	0 %	2 317,00	3

Source : délibération du 25 avril 2014

Les modalités de prise en charge des frais de déplacement des élus ont été fixées de manière plus précise qu'auparavant, par délibération du 16 mars 2015, en distinguant, conformément à la réglementation applicable, les déplacements en dehors du territoire de la commune pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où les élus représentent la commune ès-qualité, et les déplacements liés à l'exercice de mandats spéciaux. L'état annuel des frais de transport et d'hébergement des élus n'appelle pas d'observation particulière.

## **2 L'ORGANISATION DES SERVICES**

Au 31 décembre 2017, les services de la ville de Lyon sont dirigés par un directeur général des services (DGS) en poste depuis janvier 2016<sup>4</sup>, et sont organisés en six délégations, avec à leur tête un directeur général adjoint :

- la délégation générale aux affaires sociales, aux sports, à l'éducation et à l'enfance, regroupant les directions de l'éducation, de l'enfance, du développement territorial, des sports et le centre communal d'action sociale (CCAS) ;
- la délégation générale à la culture, regroupant la direction des affaires culturelles, le musée des beaux-arts, le musée d'art contemporain, la direction de trois musées (Gadagne, Malartre, Imprimerie et communication graphique), le centre d'histoire de la résistance et de la déportation (CHRD), l'Auditorium-ONL, les archives municipales, la bibliothèque municipale, la direction de l'archéologie, le théâtre des Célestins et le service commun « *université et vie étudiante* » ;
- la délégation générale au service public et à la sécurité, regroupant les directions de la sécurité et de la prévention, du cadre de vie, de la police municipale, des cimetières, de l'écologie urbaine, de la régulation urbaine, le service des mairies d'arrondissement et Lyon en direct ;
- la délégation générale au développement urbain, regroupant les directions de l'aménagement urbain, des déplacements urbains, de l'économie, du commerce et de l'artisanat, de l'éclairage public et des espaces verts ;

<sup>3</sup> La ville de Lyon répond à deux critères (25 % maximum par critère) : « *chef-lieu de département* » et « *commune classée touristique au sens de la sous-section 2 de la section II du chapitre III du titre III du livre 1<sup>er</sup> du code du Tourisme* ».

<sup>4</sup> Son prédécesseur était également DGS de la Métropole de Lyon.

- la délégation générale à l'immobilier et aux travaux, regroupant le secrétariat général, les directions de l'immobilier, de la construction, de la gestion technique des bâtiments, de la logistique, du garage et des festivités<sup>5</sup> ;
- la délégation générale aux ressources humaines, regroupant les directions de l'emploi et des compétences, de l'administration des personnels, des relations sociales et de la vie au travail, de la communication et des coopérations internes, du pilotage financier et juridique des ressources humaines, et le système d'information des ressources humaines (SIRH).

Une large partie des services supports (systèmes d'information, commande publique, assurances, affaires juridiques, service commun de documentation) est placée sous l'autorité du secrétariat général. Certains services sont rattachés au cabinet du maire : la communication externe, les événements et les animations, le protocole et le service commun des relations internationales. Les directions des finances et du contrôle de gestion sont directement rattachées au DGS.

En outre, la ville de Lyon dispose de trois services communs avec la Métropole de Lyon :

- le service commun université et vie étudiante créé au 1<sup>er</sup> janvier 2016, pour une durée de cinq ans ;
- le service commun des relations internationales créé en 2009 dans le cadre d'une convention reconduite en 2016, pour une durée de cinq ans ;
- le service commun de documentation créé au 1<sup>er</sup> janvier 2018, dans le cadre d'une convention conclue pour une durée de cinq ans.

Une convention de mise à disposition du service protocole de la ville de Lyon à la Métropole de Lyon a été signée en avril 2017, valable jusqu'au 31 décembre 2020. Une précédente convention avait été adoptée en janvier 2010 avec la communauté urbaine de Lyon. La création, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, des « *guichets uniques du social* »<sup>6</sup> conduit également à la mise à disposition réciproque de services entre la ville de Lyon et la Métropole.

Enfin, la Métropole de Lyon a confié à la ville de Lyon la gestion des missions du service métropolitain de lecture publique<sup>7</sup>, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, sur le fondement de l'article L. 3633-4 du CGCT. Du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2017, la Métropole de Lyon avait délégué l'exercice de cette compétence au département du Rhône.

Les trois évolutions les plus récentes (service de documentation, guichets uniques du social, délégation du service de lecture publique) sont issues du contrat territorial du 26 février 2018 qui est venu décliner, pour ce qui concerne la ville de Lyon, le pacte de cohérence métropolitain adopté le 10 décembre 2015.

---

<sup>5</sup> Les délégations générales au développement urbain et à l'immobilier ont fusionné en mai 2018, dans le cadre d'une délégation unique : la délégation générale à l'urbanisme, à l'immobilier et aux travaux (DGUIT).

<sup>6</sup> Rapprochement des antennes de solidarité du CCAS de la ville de Lyon et des maisons de la Métropole.

<sup>7</sup> Par le biais de sa bibliothèque municipale, la ville de Lyon assure les missions du service métropolitain de lecture publique : prêt d'un ensemble de documents et de supports d'animation, dans le but d'enrichir le fonds des bibliothèques partenaires ; conseils des personnels des bibliothèques et des élus des communes, partage d'expertise concernant les projets de lecture publique ; mise à disposition de ressources numériques (auto-formation, presse, musique) destinées aux usagers des bibliothèques partenaires ; appui des bibliothèques dans le développement de leur offre d'action culturelle ; sur décision de la Métropole, recouvrement des recettes pour pertes d'ouvrages auprès des bibliothèques partenaires ; pour le compte de la Métropole, dans le cadre de sa mission de collecte des données des bibliothèques partenaires, en lien avec le service du livre et de la lecture : appui aux bibliothèques partenaires dans l'implémentation des formulaires d'enquête, et vérification et validation des statistiques annuelles des bibliothèques partenaires ; appui aux coopérations intercommunales volontaires, au-delà du périmètre de la convention, pouvant intégrer des bibliothèques non partenaires.

La chambre relève le caractère tardif de la signature du contrat territorial, intervenu plus de deux ans après l'adoption du pacte de cohérence métropolitain, en raison, selon l'ordonnateur, de la durée de la phase de discussion, puis de rédaction. En outre, 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.

### **3 LES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT**

La loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon (loi PML), codifiée aux articles L. 2511-1 et suivants du CGCT, organise la gouvernance spécifique de la ville, ainsi que les compétences dévolues aux arrondissements. Lyon compte neuf arrondissements.

Dans sa décision du 28 décembre 1982, le conseil constitutionnel a notamment rappelé que les arrondissements, bien que dotés d'un conseil élu au suffrage universel direct, sont dépourvus de la personnalité morale et ne possèdent pas de patrimoine propre (CC décision n° 82-149, JO 29 décembre 1982, p. 3914).

La ville de Lyon est dotée d'un service aux mairies d'arrondissement (SMA) qui appartient à la délégation générale au service public et à la sécurité. Ce service assure d'abord des missions support à l'égard des mairies d'arrondissement, notamment en matière d'état civil, d'élections et de recensement. Il joue également un rôle d'animation du réseau des directeurs généraux des services des mairies d'arrondissement qui restent cependant autonomes dans leur organisation. Le SMA n'a toutefois pas autorité hiérarchique sur les mairies d'arrondissement.

Le SMA est composé d'un responsable, de cinq attachés (état-civil, élections, vie démocratique), d'un correspondant informatique et d'un interprète. Il dispose également d'agents volants, mis à disposition des mairies d'arrondissement en cas d'absence de leurs personnels ou de besoin spécifique (mise à disposition de six mois continus, éventuellement répartis sur deux arrondissements).

#### **3.1 Les conseils d'arrondissement**

##### **3.1.1 La composition des conseils d'arrondissement**

L'article L. 2511-25 du CGCT dispose que le nombre des adjoints ne peut excéder 30 % du nombre total des membres du conseil d'arrondissement, sans pouvoir toutefois être inférieur à quatre. Cette limite peut donner lieu à dépassement, en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou de plusieurs quartiers, sans toutefois que leur nombre puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil d'arrondissement. Cette possibilité a été systématiquement utilisée par les conseils d'arrondissement.

Les maires et adjoints d'arrondissement bénéficient du versement d'indemnités d'un montant respectif de 3 406,50 € brut et de 1 311,51 € brut. Le montant total des indemnités versées aux maires et adjoints d'arrondissement représente 1,6 M€ (hors charges employeur).

**Tableau 3 : Effectifs de conseillers et d'adjoints par arrondissement**

	1 <sup>er</sup>	2 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>	4 <sup>ème</sup>	5 <sup>ème</sup>	6 <sup>ème</sup>	7 <sup>ème</sup>	8 <sup>ème</sup>	9 <sup>ème</sup>
Population	30 444	30 408	101 468	36 587	48 521	51 317	81 701	84 759	49 502
Conseillers d'arrondissement	14	15	36	16	24	27	26	35	26
dont adjoints	5	5	13	4	9	10	10	13	10

Source : INSEE

### 3.1.2 Les prérogatives des conseils d'arrondissement

Les prérogatives des conseils d'arrondissement sont essentiellement de nature consultative. Ils doivent être obligatoirement saisis pour avis sur :

- les rapports de présentation et projets de délibération du conseil municipal, dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de l'arrondissement (article L. 2511-13 du CGCT) ;
- les subventions accordées aux associations dont l'activité s'exerce dans le seul arrondissement, ou au profit des seuls habitants de l'arrondissement (article L. 2511-14 du CGCT) ;
- l'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de l'arrondissement (article L. 2511-15 du CGCT).

La consultation des conseils d'arrondissement sur les rapports de présentation et projets de délibération est organisée par la ville de la manière suivante : la proposition initiale de saisine du conseil d'arrondissement appartient à l'agent en charge de la rédaction du projet de délibération dans la direction concernée qui indique, dans le logiciel de gestion des délibérations, si l'adoption du rapport doit, ou non, être précédée de la saisine de tel ou tel conseil d'arrondissement. Cette proposition est ensuite systématiquement soumise au comité de direction composé du directeur général des services (DGS) et des directeurs généraux adjoints (DGA) qui, dans le cadre du processus général de validation des rapports, valide ou non la proposition de saisine. Une fois la proposition validée, les projets de délibération concernés sont communiqués aux mairies d'arrondissement, afin de permettre aux conseils d'arrondissement de se réunir et d'émettre leur avis dans un délai qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à 15 jours. Les avis des conseils d'arrondissement sont ensuite transmis à la direction des assemblées en charge de la préparation du conseil municipal et de l'envoi des convocations aux conseillers municipaux, ainsi que des éléments constitutifs des dossiers de séance.

Toutefois, en méconnaissance de l'article L. 2511-13 du CGCT, les avis des conseils d'arrondissement n'ont pas, durant la période sous revue, été joints aux rapports de présentation et projets de délibération communiqués aux membres du conseil municipal avant la séance. Les projets de délibération et pièces de la séance, communiqués aux élus au format papier ou mis à leur disposition sur leur espace extranet sous forme dématérialisée<sup>8</sup>, se bornent en effet à viser l'avis du conseil d'arrondissement, sans préciser sa teneur, ni la date à laquelle il a été rendu.

Ce défaut d'information des membres du conseil municipal sur la teneur des avis rendus par les conseils d'arrondissement est de nature à remettre en cause la régularité des délibérations du conseil municipal, qui doivent être précédées d'une telle saisine (voir en ce sens CE, 21 janvier 2016, ville de Paris n° 375665).

En réponse aux observations provisoires, la ville a indiqué ne pas disposer, à ce jour, de progiciel de gestion électronique lui permettant de gérer, de façon totalement intégrée, le processus délibératif du conseil municipal et celui des neuf conseils d'arrondissement mais que le renouvellement du progiciel actuel était programmé « à l'issue du renouvellement de mandat 2020 ». Dans l'attente, depuis le mois de janvier 2019, la ville met en ligne, sur le site extranet dédié aux élus, préalablement à la séance du conseil, une synthèse des avis de chaque conseil d'arrondissement dans le format communiqué à la direction des assemblées par chaque maire d'arrondissement.

---

<sup>8</sup> Sous réserve de leur accord, les projets de délibération, ainsi que les pièces de la séance sont mis à disposition des élus sur leur espace extranet sous forme dématérialisée depuis le mois de novembre 2017. Seuls neuf élus ont refusé cette dématérialisation.

La chambre recommande en conséquence à la ville de joindre systématiquement au projet de délibération les avis rendus par les conseils d'arrondissement.

### 3.1.3 Le pouvoir de décision en matière de gestion des équipements de proximité

#### 3.1.3.1 *La réglementation applicable*

En application de l'article L. 2511-16 du CGCT, les conseils d'arrondissement détiennent une compétence de gestion des équipements de proximité.

Dans sa version d'origine, la loi PML du 31 décembre 1982 énumérait limitativement les équipements concernés : les crèches, jardins d'enfants, haltes-garderies, centres d'animation et espaces jeunes, les espaces verts de moins d'un hectare, bains-douches, gymnases, stades et terrains d'éducation physique, ainsi que tout équipement équivalent lorsqu'il est principalement destiné aux habitants de l'arrondissement.

La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a modifié ce texte et a défini les équipements de proximité comme « *les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale* »<sup>9</sup>.

La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a complété ce texte à la marge, en réintroduisant explicitement les espaces verts de moins d'un hectare dans la liste des équipements de proximité, comme c'était le cas jusqu'en 2002.

Depuis la loi PML du 31 décembre 1982, le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité. La décision de réaliser ces équipements demeure toutefois de la compétence du conseil municipal.

Il assure en outre la prise en charge des dépenses de fonctionnement relatives à la gestion de ces équipements, à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers, ainsi que celles relatives aux locaux administratifs, aux biens mobiliers et aux matériels mis à sa disposition pour l'exercice de ses attributions. La loi relative à la démocratie de proximité de 2002 a aussi confié à l'arrondissement les dépenses d'investissement afférentes à ces équipements, pour lesquelles les marchés de travaux et de fournitures correspondants peuvent être passés sans formalité préalable, en raison de leur montant, ainsi que celles nécessitées par les travaux d'urgence, au titre de ces mêmes équipements, dans la limite des crédits ouverts dans l'état spécial, en application de l'article L. 2511-36-1 du CGCT.

---

<sup>9</sup> Cette réforme de 2002 de la loi PML résulte d'amendements parlementaires. La commission des Lois a déploré cet état de fait : « *Sans remettre en cause la légitimité d'une telle initiative, il n'en demeure pas moins que plusieurs étapes ont manqué à leur élaboration : une concertation véritable avec les élus des trois grandes villes concernées, un arbitrage interministériel, l'avis du Conseil d'Etat et l'adoption en Conseil des ministres. Cette situation est aggravée par le fait que certains des amendements n'ont pas été examinés par la commission des lois de l'Assemblée nationale. De plus, ces amendements semblent n'avoir été rédigés qu'au regard de la situation parisienne, alors même que la plupart d'entre eux ont vocation à s'appliquer tout autant à Paris qu'à Marseille et à Lyon* ».

En outre, depuis la loi du 27 février 2002, les « conditions générales d'admission et d'utilisation » de ces équipements doivent être définies en collaboration avec la mairie centrale, par une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune. Cette commission mixte ne disposait jusqu'à cette date que de prérogatives consultatives<sup>10</sup>. Selon les travaux parlementaires portant sur la loi relative à la démocratie de proximité, cette modification a eu pour but de « renforcer les mécanismes de concertation entre la commune et les mairies d'arrondissement sur tous les choix qui touchent aux arrondissements ». La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a précisé que cette commission siège en mairie d'arrondissement et que le maire d'arrondissement dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des voix (L. 2511-21 du CGCT<sup>11</sup>).

Enfin, depuis la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain du 28 février 2017, le conseil d'arrondissement est compétent pour approuver les contrats d'occupation du domaine public portant sur ces équipements, à l'exclusion des équipements scolaires<sup>12</sup>. Auparavant, les contrats d'occupation du domaine public portant sur les équipements de proximité au bénéfice de telle ou telle association étaient directement signés par le maire d'arrondissement, sans délibération préalable du conseil d'arrondissement.

A Lyon, la gestion des équipements de proximité par les mairies d'arrondissement durant la période sous revue se caractérise par la consolidation récente d'un inventaire des équipements de proximité qui a très peu évolué depuis 1982, et par l'absence d'installation des commissions mixtes, chargées de définir les conditions générales d'admission et d'utilisation de ces équipements.

### 3.1.3.2 L'inventaire des équipements de proximité

En application de l'article L. 2511-18 du CGCT, les équipements de proximité doivent donner lieu à un inventaire spécifique, établi par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement.

De 1983 au début de l'année 2019, l'inventaire consolidé des équipements de proximité de Lyon a fait l'objet d'une unique délibération n° 83/1067 le 11 juillet 1983, lors de l'entrée en vigueur de la loi PML. Cet inventaire, au fil de la réalisation de nouveaux équipements de proximité sur le territoire lyonnais, a été complété à chaque nouvel équipement réalisé mais a toutefois très peu évolué depuis sa version originale. Les équipements concernés sont principalement des crèches, des gymnases, des salles associatives et des espaces verts.

<sup>10</sup> « Le conseil d'arrondissement est consulté sur les conditions générales d'admission dans les crèches, les écoles maternelles, les résidences pour personnes âgées et foyers-logements relevant de la commune, confiés par celle-ci à un tiers ou gérés par un établissement public dépendant de la commune. ( ) Une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus, définit les conditions générales d'admission aux équipements sportifs principalement destinés aux habitants de l'arrondissement, ainsi que les conditions générales d'utilisation de ces équipements. Elle est, en outre, consultée par le conseil d'arrondissement sur les conditions générales d'admission aux équipements mentionnés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17, ainsi que sur les conditions générales d'utilisation de ces équipements ».

<sup>11</sup> « Une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus, définit les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements mentionnés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17. La commission mixte siège à la mairie d'arrondissement. En cas de partage des voix, le maire d'arrondissement a voix prépondérante ».

<sup>12</sup> Le conseil d'arrondissement a la possibilité de déléguer sa compétence au maire d'arrondissement dans les conditions fixées à l'article L. 2122-22 du CGCT. Le maire d'arrondissement doit rendre compte annuellement des conditions d'utilisation des équipements faisant l'objet des contrats, ainsi que des bénéficiaires des contrats pour chaque équipement. Ces données étant rendues publiques et accessibles à tout citoyen.

En 2016, la ville a engagé un travail de compilation des équipements transférés, en vue de disposer d'un inventaire consolidé, visant à formaliser un inventaire actualisé pour chaque arrondissement. La réintroduction des espaces verts de moins d'un hectare dans la liste des équipements de proximité par la loi du 28 février 2017 a également dû être prise en compte.

Le conseil municipal a finalement adopté, le 21 janvier 2019, plusieurs délibérations portant sur la mise à jour de l'inventaire des équipements de proximité de chaque arrondissement. Les conseils d'arrondissement, parallèlement invités à dresser leur propre inventaire, ont adopté des délibérations concordantes à celles du conseil municipal, à l'exception de trois d'entre eux (1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup>).

Le conseil du 1<sup>er</sup> arrondissement revendique la gestion des équipements supplémentaires suivants : six groupes scolaires, dix EAJE<sup>13</sup>, deux relais d'assistants maternels (RAM), une ludothèque, deux centres sociaux, une maison de l'éducation, le Village Sutter (hébergement d'associations, dans une maison située dans le parc Sutter), deux résidences Seniors, la salle des Ovalistes, le local associatif Diderot, l'hôtel Major Martin, un club house, un boulodrome, le city-stade Aveyron, un tennis-club, le cercle des chefs d'atelier, la bibliothèque, la salle Paul Garcin, et 18 espaces verts.

Le conseil du 2<sup>ème</sup> arrondissement revendique la gestion des équipements supplémentaires suivants : deux salles associatives, trois équipements sportifs, dont deux gymnases. En revanche, aucun espace vert ne figure sur l'inventaire délibéré par le conseil du 2<sup>ème</sup>, alors que le conseil municipal en a retenu neuf.

Le conseil du 6<sup>ème</sup> arrondissement n'a pas délibéré sur une liste précise d'équipements de proximité au motif que les éléments techniques fournis par les services centraux concernant les locaux d'un équipement, le quadrilatère<sup>14</sup>, n'étaient pas suffisamment précis pour lui permettre de valablement délibérer (adresse exacte, localisation, année du transfert, catégorie d'équipement, unité de gestion, plans, superficie), ces éléments étant pourtant réclamés depuis deux ans à la mairie centrale.

Il existe donc des divergences d'interprétation entre la mairie centrale et certains maires d'arrondissement sur la notion d'équipement de proximité, telle que définie à l'article L. 2511-16 du CGCT.

Depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le législateur a modifié le mécanisme de règlement d'éventuels désaccords entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement, en réservant le dernier mot au conseil municipal, alors que la réglementation précédemment applicable réservait cet arbitrage au préfet, après avis du président du tribunal administratif (article L. 2511-18 CGCT). Par exception, le préfet peut toutefois décider que certains biens ne sont pas transférables aux mairies d'arrondissement<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Etablissement d'accueil du jeune enfant. Seuls les deux EAJE gérés par la commune ont été retenus dans l'inventaire arrêté par le conseil municipal.

<sup>14</sup> Ensemble immobilier abritant à la fois les locaux de la mairie du 6<sup>ème</sup>, des salles associatives dont la gestion est confiée à l'arrondissement mais également des services centraux de la mairie centrale.

<sup>15</sup> Les dispositions du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 2511-16 du CGCT prévoient que « *certaines équipements relevant de l'une des catégories mentionnées au premier alinéa peuvent, en raison de leur nature ou de leurs modalités de gestion, demeurer de la compétence du conseil municipal, lorsqu'il en est décidé ainsi par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du président du tribunal administratif* ». Sur la base de cette disposition, le préfet du Rhône avait pris un arrêté en date du 2 mars 1999, dont la modification a été sollicitée par le conseil municipal en 2002, identifiant un certain nombre d'équipements non transférables aux arrondissements, au motif que ces derniers étaient destinés à recevoir une population extérieure à l'arrondissement ou l'ensemble de la population lyonnaise (parc, salle de sport, piste de VTT, gymnase, siège de l'OL, parc de la tête d'Or).

Les travaux parlementaires portant sur la loi relative à la démocratie de proximité sont éclairants sur la volonté du législateur de ne pas bouleverser l'organisation des trois villes et de préserver la compétence du conseil municipal<sup>16</sup>. Une version du texte en discussion prévoyait d'ailleurs de préciser que « *tous les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale* » relevaient des équipements de proximité, ce qui n'a finalement pas été adopté.

La ville de Paris a quant à elle été plus loin que la ville de Lyon dans la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 2511-16 du CGCT<sup>17</sup>, en intégrant à l'inventaire des arrondissements les écoles primaires et maternelles.

La situation parisienne n'est toutefois pas comparable à celle de Lyon dans la mesure où les maires d'arrondissements parisiens sont également présidents de la caisse des écoles de leur arrondissement. En effet, l'article L. 2511-29 du CGCT confie au maire d'arrondissement la présidence de cet établissement public lorsqu'il existe. La ville de Paris dispose d'une caisse par arrondissement, ce qui n'est pas le cas à Lyon et à Marseille où il existe une seule caisse des écoles pour l'ensemble de la ville. La caisse des écoles disposant de la personnalité juridique, cette prérogative des maires d'arrondissement parisiens leur donne de fait une légitimité plus importante à revendiquer la gestion des bâtiments scolaires. Ils disposent à ce titre d'une délégation de la ville de Paris en matière de restauration scolaire.

Enfin, si la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a modifié l'article L. 2511-16 du CGCT, en précisant que le conseil d'arrondissement approuve les contrats d'occupation du domaine public portant sur ces équipements, à l'exclusion des équipements scolaires, ce texte, comme son intitulé l'indique, a été exclusivement inspiré par la pratique parisienne en la matière, avant d'être étendu lors des débats parlementaires aux villes de Lyon et de Marseille. Les travaux parlementaires révèlent que ce choix d'exclure les contrats d'occupation des équipements scolaires du champ de compétence des conseils d'arrondissement a été motivé par la nécessité de laisser les écoles à disposition de la mairie centrale pendant toute la durée du mandat, afin notamment de lui permettre une stratégie globale pour répondre aux problèmes de sectorisation, de capacité d'accueil et de préservation du nombre de classes.

En tout état de cause, si les écoles élémentaires étaient inscrites à l'inventaire lyonnais des équipements de proximité, les prérogatives des arrondissements en termes de gestion seraient de fait extrêmement réduites, dès lors que 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.

### 3.1.3.3 Les commissions mixtes

Les commissions mixtes prévues à l'article L. 2511-21 du CGCT, en charge de définir les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements de proximité, n'ont pas été mises en place à Lyon.

---

<sup>16</sup> « Il est regrettable que le présent projet de loi multiplie les occasions de conflit entre la commune et les arrondissements, confortant le rôle direct conféré au préfet et au tribunal administratif, dans l'organisation communale, au détriment des élus du peuple souverain. L'idée de demander au conseil municipal, assemblée élue où toutes les mairies d'arrondissement sont représentées, de se prononcer en cas de désaccord paraît plus respectueuse de la libre administration des collectivités locales que l'intervention actuelle du préfet, d'autant plus que le contrôle de légalité ne disparaîtrait pas pour autant, puisque la délibération correspondante du conseil municipal y serait obligatoirement assujettie ».

<sup>17</sup> « Les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale, ainsi que les espaces verts de moins d'un hectare qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale ».

Malgré l'absence d'installation de ces commissions, les arrondissements ont, durant la période sous revue, été étroitement associés aux conditions d'utilisation des équipements de proximité.

Les demandes d'admission en crèches (EAJE), dont le règlement général de fonctionnement a été adopté par le conseil municipal, sont ainsi examinées par une commission présidée par le maire d'arrondissement ou son représentant et composée du responsable de la direction de l'enfance, du responsable des structures municipales de l'arrondissement d'un représentant élu parmi les parents délégués de chaque établissement. La décision (admission, refus ou liste d'attente) est communiquée aux parents par le maire d'arrondissement. De plus, la répartition des rôles des différents acteurs de la ville, concernés par l'entretien et la maintenance des locaux des EAJE, a fait l'objet, le 17 février 2011, d'une convention entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement.

Les conditions de mise à disposition et les périodes d'ouverture des établissements sportifs, qu'ils soient inscrits ou non à l'inventaire des équipements de proximité, sont définies dans un règlement général des stades et salles de sport de la ville du 25 mars 2003. En outre, un arrêté de police du maire de Lyon du 11 juin 2004, s'appliquant à l'ensemble des stades, halles de sport et complexes sportifs municipaux, fixe certaines règles d'accès et d'usages destinées à la préservation de l'ordre public.

Les utilisations régulières ou ponctuelles des équipements sportifs inscrits à l'inventaire des arrondissements de proximité par des associations, des clubs sportifs et le public scolaire sont gérées par les arrondissements : les adjoints d'arrondissement établissent des propositions d'attribution de créneaux en collaboration avec l'adjoint aux sports en mairie et ils signent les arrêtés ou conventions d'occupation des équipements concernés.

Les salles associatives inscrites à l'inventaire donnent lieu à un règlement intérieur voté en conseil d'arrondissement. La mise à disposition des salles est réglée par une convention d'occupation signée par le maire d'arrondissement. Certaines salles sont mises à disposition à titre onéreux selon des tarifs approuvés par délibérations concordantes du conseil municipal et des conseils d'arrondissement en 2001. Certains arrondissements ont par ailleurs décidé par délibérations spécifiques de subordonner l'utilisation d'autres salles au versement d'une redevance d'occupation.

Enfin, les espaces verts, bien que mentionnés à l'inventaire des équipements de proximité, restent de fait gérés et entretenus par la direction centrale des espaces verts de la ville.

Lors de sa séance du 21 janvier 2019, le conseil municipal a finalement défini les principes généraux de fonctionnement des commissions mixtes et a invité chacun des conseils d'arrondissement à les mettre en place.

#### 3.1.3.4 Conclusion sur la gestion des équipements de proximité

L'inventaire des équipements de proximité gérés par les arrondissements lyonnais n'a quasiment pas évolué depuis 1982, en dépit de la modification législative intervenue en 2002, complétée en 2017, qui a ouvert la compétence de gestion des arrondissements aux « équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale, ainsi que les espaces verts de moins d'un hectare qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale ».

Cette définition générale des équipements de proximité génère des divergences d'interprétation entre la mairie centrale et certains conseils d'arrondissement qui, soit réclament l'inscription à l'inventaire d'équipements plus nombreux, soit ne souhaitent pas gérer certains équipements pourtant identifiés dans la loi (exemple des espaces verts dans le 2<sup>ème</sup> arrondissement). Depuis la loi du 27 février 2002, le législateur a toutefois entendu privilégier la compétence du conseil municipal en cas de désaccord.

En l'absence d'installation des commissions mixtes, les arrondissements n'ont pas été formellement associés à la définition des règles générales d'admission et d'utilisation des équipements de proximité, concernant les crèches, les équipements sportifs et les espaces verts. Ils ont à l'inverse disposé d'une autonomie très importante en la matière, s'agissant des salles associatives pour lesquelles ils ont parfois adopté leur propre règlement intérieur, alors que cette compétence incombe normalement à la commission mixte. De plus, à l'exception des espaces qui restent gérés par la direction centrale des espaces verts, 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 crèches, et la délivrance des autorisations d'occupation des équipements sportifs et des salles associatives.

En outre, si le maire d'arrondissement dispose formellement d'une voix prépondérante en cas de partage des voix au sein de cette commission en charge de définir les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements de proximité, les prérogatives de cette dernière doivent s'exercer dans le respect des prérogatives du maire en matière de police administrative (qui peuvent notamment justifier l'encadrement général des conditions d'accès et d'occupation des équipements municipaux, s'agissant notamment des horaires), et de celles du conseil municipal, 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.

En pratique, le respect des prérogatives respectives du conseil municipal, du maire et des commissions mixtes concernant des équipements de même nature (crèches, équipements sportifs, espaces verts notamment), peut donc se traduire par l'adoption par le conseil municipal d'un règlement-cadre, à charge pour les commissions mixtes d'adapter ce document aux réalités propres à chaque arrondissement.

#### 3.1.4 Les questions des conseils d'arrondissement au conseil municipal et au maire

Le conseil d'arrondissement peut demander au conseil municipal de débattre d'une question qu'il lui transmet, sur le fondement de l'article L. 2511-12 du CGCT.

En application du règlement intérieur du conseil municipal, les conseils d'arrondissement peuvent présenter à tour de rôle, à raison d'un arrondissement par séance, trois questions maximum au conseil municipal. Ces questions, formulées par chacun des conseils d'arrondissement, sont transmises par écrit au maire de Lyon et donnent lieu à une réponse orale en séance, mentionnée dans le procès-verbal de la séance. Cette possibilité est systématiquement mise en œuvre par les conseils d'arrondissement lyonnais qui présentent donc à tour de rôle trois questions.

Les questions soumises au débat du conseil d'arrondissement, ainsi que les réponses orales apportées, sont retranscrites sur les procès-verbaux des réunions du conseil municipal et publiées au bulletin municipal officiel.

De même, le conseil d'arrondissement peut adresser des questions écrites au maire de la commune sur « *toute affaire intéressant l'arrondissement* ». A défaut de réponse dans un délai de 45 jours, la question est inscrite d'office à l'ordre du jour du conseil municipal suivant, ce qui ne s'est jamais produit selon la ville de Lyon. En application du règlement intérieur du conseil municipal, la publicité de ces questions et de leurs réponses au bulletin municipal est prévue aux seuls cas d'inscription d'office de la question à l'ordre du jour du conseil municipal.

### 3.1.5 Les compétences propres du maire et des adjoints

Le maire d'arrondissement et ses adjoints sont chargés, dans l'arrondissement, des attributions relevant du maire de la commune en matière d'état-civil, d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire, ainsi que du recensement citoyen.

Les services à la population suivants sont gérés par les mairies d'arrondissement : titres d'identité (CNI, passeport, autorisation de sortie du territoire), état civil (livret de famille, reconnaissance d'un enfant naturel, déclaration de naissance, acte de naissance, mariage civil, acte de mariage, déclaration de décès, acte de décès), élections (inscriptions sur les listes électorales et carte électorale).

Dans ce cadre, les maires d'arrondissement ont la possibilité d'attribuer des délégations à leurs adjoints, ainsi qu'à leur DGS, sur le fondement des articles L. 2511-27 et L. 2511-28 du CGCT.

### 3.1.6 Le maire, ordonnateur des dépenses de l'état spécial d'arrondissement

En application de l'article L. 2511-43 du CGCT, le maire d'arrondissement « *engage et ordonnance les dépenses inscrites à l'état spécial* » d'arrondissement.

Cet état spécial, exclusivement composé de crédits de paiement votés par le conseil municipal, doit être composé d'une section de fonctionnement alimentée par une dotation de gestion locale et une dotation d'animation locale mais également d'une section d'investissement également abondée par une dotation votée par le conseil municipal.

#### 3.1.6.1 Les dotations de gestion locale et d'animation locale

Régie par l'article L. 2511-38 du CGCT, la dotation de gestion locale finance les attributions des conseils d'arrondissement au titre du fonctionnement des équipements de proximité.

Selon l'article L. 2511-16 du CGCT, il incombe en effet aux arrondissements de prendre en charge « *les dépenses de fonctionnement, à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers, relatives à la gestion des équipements transférés (...), ainsi que celles relatives aux locaux administratifs, aux biens mobiliers et aux matériels mis à sa disposition pour l'exercice de ses (leurs) attributions* ».

En application de son règlement financier, la ville de Lyon calcule la première part de la dotation qui représente plus de 80 % de son montant total, à partir de la moyenne des dépenses obligatoires des arrondissements<sup>18</sup> dans les trois comptes administratifs de référence qui sont ceux des années 2006, 2007 et 2008. Le montant de cette première part est augmenté chaque année des dépenses liées aux équipements nouvellement transférés. La seconde part est calculée à partir de critères socioéconomiques : une moitié est fonction de la population de l'arrondissement, l'autre moitié est fonction du revenu fiscal moyen par habitant.

Les modalités de calcul de cette dotation n'ont pas fait l'objet de contestation de la part des mairies d'arrondissement durant la période sous revue. Elles sont en tout état de cause proches de celles prévues aux articles L. 2511-39 et R. 2511-22 du CGCT dont les dispositions ont vocation à s'appliquer en cas de désaccord entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement.

Au titre de l'année 2018, la dotation de gestion locale s'est élevée à la somme totale de 4 722 231 €. En l'absence de transfert significatif de nouveaux équipements de proximité aux arrondissements durant la période sous revue, le montant global versé aux arrondissements n'a pas significativement évolué.

**Tableau 4 : Dotations de gestion des mairies d'arrondissement**

Dotation de gestion en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution en %
Mairie 1 <sup>er</sup>	326 708	326 708	333 456	333 971	325 951	321 951	- 1,5%
Mairie 2 <sup>ème</sup>	229 484	250 484	258 365	258 570	258 570	258 570	12,7 %
Mairie 3 <sup>ème</sup>	637 568	637 568	679 503	729 183	729 183	754 183	18,3 %
Mairie 4 <sup>ème</sup>	460 132	466 536	480 205	480 871	480 871	480 871	4,5 %
Mairie 5 <sup>ème</sup>	493 995	521 916	534 071	534 071	534 071	534 071	8,1 %
Mairie 6 <sup>ème</sup>	381 233	381 233	398 101	398 345	398 345	398 345	4,4 %
Mairie 7 <sup>ème</sup>	605 216	605 216	629 353	623 952	623 952	623 952	3,1 %
Mairie 8 <sup>ème</sup>	719 640	715 940	739 919	747 538	747 538	755 638	5 %
Mairie 9 <sup>ème</sup>	576 789	589 789	594 650	594 650	594 650	594 650	3,1 %
TOTAL	4 430 765	4 495 390	4 052 973	4 701 151	4 693 131	4 722 231	6,6 %

Source : ville de Lyon, retraitement CRC

Selon les dispositions de l'article L. 2511-38 du CGCT, la dotation d'animation locale est destinée à financer « *notamment les dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement, à la démocratie et la vie locales, en particulier aux activités culturelles, et aux interventions motivées par des travaux d'urgence présentant le caractère de dépenses de fonctionnement et liés à la gestion des équipements visés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17 du CGCT* ».

<sup>18</sup> Les dépenses prises en compte à ce titre sont l'ensemble des dépenses liées au fonctionnement des crèches, les dépenses obligatoires (fluides, maintenance et entretien des locaux, charges locatives, frais de location, achats de fournitures, frais de télécommunication, affranchissement, entretien des véhicules) supportées par les mairies d'arrondissement pour le fonctionnement des autres équipements transférés, le fonctionnement de la mairie d'arrondissement et la mise en œuvre des compétences locales pour le fonctionnement des autres équipements transférés, le fonctionnement de la mairie d'arrondissement et la mise en œuvre des compétences locales de la mairie d'arrondissement et la mise en œuvre des compétences locales en matière d'état civil et d'élections. Ne sont pas retenues au titre des dépenses obligatoires relevant de la dotation de gestion, les dépenses de communication, réception, fêtes et cérémonies, voyages et déplacements.

Les dispositions de l'article L. 2511-39-1 du CGCT précisent que « le montant de la dotation d'animation locale est calculé et réparti entre les arrondissements par le conseil municipal, lors de l'examen du budget, en application de critères qu'il détermine, en tenant compte notamment de la population de chaque arrondissement ».

Selon son règlement financier, la ville de Lyon affecte le montant global de la dotation d'animation locale, en attribuant une enveloppe forfaitaire à chaque arrondissement (20 000 € en 2018) et en répartissant le solde entre arrondissements, en fonction du nombre d'habitants, étant précisé que les dotations de gestion et d'animation locale sont fongibles entre elles.

Au titre de l'année 2018, la dotation d'animation locale s'est élevée à la somme totale de 463 736 €. Le montant versé à chaque arrondissement à ce titre n'a quasiment pas évolué durant la période sous revue, ce qui est logique au vu de ses modalités de calcul.

**Tableau 5 : Dotations d'animation locale des mairies d'arrondissement**

Dotations d'animation locale	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution en %
Mairie 1 <sup>er</sup>	36 388	36 388	36 388	36 919	36 919	36 919	1,5 %
Mairie 2 <sup>ème</sup>	37 484	37 484	37 484	37 965	37 695	37 695	0,6 %
Mairie 3 <sup>ème</sup>	74 288	74 288	74 288	75 895	75 895	75 895	2,2 %
Mairie 4 <sup>ème</sup>	40 005	40 005	40 005	40 692	40 692	40 692	1,7 %
Mairie 5 <sup>ème</sup>	46 993	46 993	46 993	46 993	46 993	46 993	0 %
Mairie 6 <sup>ème</sup>	48 144	48 144	48 144	48 395	48 395	48 395	0,5 %
Mairie 7 <sup>ème</sup>	59 298	59 298	59 298	63 016	63 016	63 016	6,3 %
Mairie 8 <sup>ème</sup>	63 737	63 737	63 737	66 425	66 425	66 425	4,2 %
Mairie 9 <sup>ème</sup>	47 706	47 706	47 706	47 706	47 706	47 706	0 %
TOTAL	454 043	454 043	454 043	463 736	463 736	463 736	2,1 %

Source : ville de Lyon, retraitement CRC, liens vers les CA des ESA

Les recettes des locations de salle portant sur des équipements transférés sont perçues sur le budget principal de la ville et sont réaffectées, à hauteur de 30 % des encaissements de l'année N-1, sur l'état spécial de l'année N, lors de la décision modificative qui intègre les résultats du compte administratif N-1.

Les produits des quêtes pratiquées lors des mariages sont également encaissés sur le budget principal et reversés aux mairies d'arrondissement dans les états spéciaux. Ces recettes peuvent être attribuées par les mairies d'arrondissement à des particuliers et, exceptionnellement, à des associations, sous forme de secours ou de dons, ou reversées, dans une proportion variant de 0 à 100 %, au CCAS. Les pourcentages des sommes encaissées à reverser au CCAS, propres à chaque mairie d'arrondissement, sont fixés par arrêté pour la durée de la mandature.

### 3.1.6.2 L'absence de section d'investissement

Depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'état spécial d'arrondissement doit comporter une section d'investissement, abondée par une dotation spécifique, pour les dépenses d'investissement visées aux 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> alinéas de l'article L. 2511-16 du CGCT. Il s'agit des dépenses afférentes aux équipements de proximité « pour lesquels les marchés de travaux et de fournitures correspondants peuvent être passés sans formalités préalables, en raison de leur montant, ainsi que celles nécessitées par des travaux d'urgence ». Il s'agissait de donner un fondement légal aux pratiques des trois villes sur les marchés.

En méconnaissance de la réglementation (article L. 2511-36-1 du CGCT), la ville de Lyon n'a pas ouvert de section d'investissement dans les états spéciaux d'arrondissement afin, selon son règlement financier, « *d'éviter des variations trop importantes (dues notamment aux gros travaux sur les équipements transférés) de la dotation d'investissement alimentant cette section d'investissement et d'alléger la gestion de sa tenue (tenue de l'inventaire, gestion du bilan, calcul des amortissements notamment)* ».

La ville de Lyon a maintenu sa pratique antérieure à la loi du 27 février 2002, consistant à ouvrir une enveloppe de crédits de paiement sur la section d'investissement du budget municipal pour chacun des neuf arrondissements.

Les dépenses d'investissement des mairies d'arrondissement sont ainsi prises en charge dans le budget principal de la commune, soit via cette enveloppe spécifique qui fait l'objet d'un suivi particulier en mairie centrale, soit via les dépenses prévues au plan d'équipement.

L'utilisation de cette enveloppe est de fait assez libre pour les arrondissements. Elle leur permet de réaliser les travaux dits du locataire (petits travaux, remplacement de pièces notamment), d'acheter du petit équipement (frigos, jouets fixés au sol, etc.), ou de cofinancer des opérations plus importantes de travaux sur les équipements de proximité.

Si le vote des dépenses globales d'équipement par arrondissement (équipements transférés et non transférés) est bien précédé, conformément à l'article L. 2511-36 du CGCT, de la consultation de la conférence de programmation des équipements qui réunit le maire ou son représentant et les maires d'arrondissement au cours des mois de novembre ou décembre de l'année N-1 et que les dépenses d'investissement envisagées par opération sont bien annexées au budget primitif, ces documents ne permettent pas de distinguer les dépenses prises en charge par cette enveloppe de crédits réservés aux arrondissements, de celles relevant du budget principal.

Il est donc nécessaire de clarifier la nature des dépenses d'investissement prises en charge par les arrondissements ou par le budget principal.

En outre, du fait de l'absence d'ouverture d'une section d'investissement dans les états spéciaux, les mandats de dépenses afférents à cette dotation d'investissement sont signés, en vertu d'un arrêté de délégation de signature du maire central, par le DGS, le DGA compétent ou par les DGS d'arrondissement pour les dépenses d'investissement n'excédant pas 4 000 € HT. Or, dans la mesure où les maires d'arrondissement sont réglementairement ordonnateurs en dépense des crédits normalement inscrits à l'état spécial d'arrondissement, il leur revient de signer les mandats afférents à cette dotation d'investissement, étant précisé qu'ils ont également la possibilité, en application de l'article L. 2511-17 du CGCT, de déléguer leur signature aux DGS des mairies d'arrondissement et à leurs adjoints.

Durant la période sous revue, le montant de cette dotation d'investissement au bénéfice des conseils d'arrondissement, dont les modalités de calcul ne sont pas encadrées par un texte, a été fixé par le conseil municipal à 2 € par habitant<sup>19</sup>.

Au titre de l'année 2018, le montant global de cette dotation s'est ainsi élevé à la somme totale de 1 010 524 €, calculée sur la base des données de recensement de la population totale en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le montant de cette dotation d'investissement pour chaque arrondissement n'a, en conséquence, quasiment pas évolué.

---

<sup>19</sup> Selon le règlement financier de la ville, la dotation d'investissement peut être majorée d'un prélèvement sur les dotations de fonctionnement dès le budget primitif ou par décision modificative. Cette possibilité n'a été utilisée qu'à une occasion durant la période sous revue, en 2013, par la mairie du 2<sup>ème</sup>, dont la dotation d'investissement a été majorée de 15 000 € par un prélèvement sur ses dotations de fonctionnement.

**Tableau 6 : Dotations d'investissement des mairies d'arrondissement**

<b>Dotation d'investissement</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Evolution en %</b>
Mairie 1 <sup>er</sup>	58 318	58 318	58 318	60 254	60 254	60 254	3,3 %
Mairie 2 <sup>ème</sup>	62 220	62 220	62 220	63 016	63 016	63 016	1,3 %
Mairie 3 <sup>ème</sup>	193 380	193 380	193 380	199 062	199 062	199 062	2,9 %
Mairie 4 <sup>ème</sup>	71 258	71 258	71 258	73 690	73 690	73 690	3,4 %
Mairie 5 <sup>ème</sup>	96 162	96 162	96 162	96 162	96 162	96 162	0 %
Mairie 6 <sup>ème</sup>	100 202	100 202	100 202	101 124	101 124	101 124	0,9 %
Mairie 7 <sup>ème</sup>	139 960	139 960	139 960	153 194	153 194	153 194	9,5 %
Mairie 8 <sup>ème</sup>	155 768	155 768	155 768	165 334	165 334	165 334	6,1 %
Mairie 9 <sup>ème</sup>	98 688	98 688	98 688	98 688	98 688	98 688	0 %
<b>TOTAL</b>	<b>975 956</b>	<b>975 956</b>	<b>975 956</b>	<b>1 010 524</b>	<b>1 010 524</b>	<b>1 010 524</b>	<b>3,5 %</b>

Source : ville de Lyon, retraitement CRC

L'état des mandats émis au titre de cette dotation d'investissement révèle une importante sous-consommation des crédits annuellement octroyés, ce qui peut parfois conduire, en raison des reports importants de crédits non consommés d'une année sur l'autre, à un montant annuel mandaté supérieur à 2 € par habitant.

**Tableau 7 : Mandats émis par les mairies d'arrondissement au titre de la dotation d'investissement**

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Mairie 1 <sup>er</sup>	56 058,88	43 361,18	55 067,12	29 332,51	93 560,89	90 741,49
Mairie 2 <sup>ème</sup>	70 171,57	29 355,66	38 854,12	4 065,93	23 484,33	25 833,24
Mairie 3 <sup>ème</sup>	67 098,64	114 595,22	108 729,12	177 528,53	230 811,76	80 202,85
Mairie 4 <sup>ème</sup>	37 409,03	56 431,40	39 662,09	33 139,25	165 492,94	29 559,32
Mairie 5 <sup>ème</sup>	195 417,37	133 895,39	108 292,48	60 895,25	145 913,01	127 385,15
Mairie 6 <sup>ème</sup>	147 328,23	120 572,17	183 054,70	86 808,29	127 458,72	93 885,51
Mairie 7 <sup>ème</sup>	159 825,25	198 829,54	121 674,50	137 209,50	172 888,49	156 530,46
Mairie 8 <sup>ème</sup>	53 045,86	222 523,99	253 696,58	123 969,23	181 065,31	139 096,45
Mairie 9 <sup>ème</sup>	73 918,73	68 921,72	76 980,67	80 387,74	112 945,20	103 209,68
<b>TOTAL</b>	<b>860 273,56</b>	<b>988 486,27</b>	<b>986 011,38</b>	<b>733 336,23</b>	<b>1 253 620,65</b>	<b>846 444,15</b>

Source : ville de Lyon, retraitement CRC

En réponse aux observations provisoires, la ville a indiqué que la création de cette section d'investissement sera mise à l'étude à l'occasion de son passage au référentiel budgétaire et comptable M57, prévu pour l'exercice 2021, lié à l'expérimentation du compte financier pour laquelle elle a déposé sa candidature.

La chambre recommande à la ville de se conformer à la réglementation et d'ouvrir une section d'investissement à chaque état spécial d'arrondissement.

### 3.1.7 Les prérogatives des maires d'arrondissement en matière de ressources humaines

Les effectifs des mairies d'arrondissement sont restés relativement stables durant la période sous revue, y compris s'agissant des cabinets composés en moyenne de cinq agents, dont un collaborateur de cabinet.

Les organigrammes des neuf mairies d'arrondissement sont très proches, axés sur leurs trois principales activités, les affaires publiques (état civil, recensement, élection, inscription scolaire, petite enfance), la gestion des équipements de proximité (gestion des salles notamment) et l'animation de la vie locale (CICA<sup>20</sup>, conseils de quartier).

Certaines mairies d'arrondissement disposent d'un agent de la direction de la gestion technique des bâtiments (DGTB) mis à disposition par la mairie centrale, afin de réaliser les menus travaux sur les équipements de proximité et de contribuer à la programmation des travaux plus importants.

La plupart des mairies d'arrondissement disposent de trois à quatre gardiens logés dans les bâtiments abritant les mairies, ainsi que certains équipements de proximité.

**Tableau 8 : Effectifs des mairies d'arrondissement**

Equivalents temps plein (ETP) au 31 décembre (emplois permanents <sup>21</sup> )	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Mairie 1 <sup>er</sup>	25	22	25	26	25	0
Mairie 2 <sup>ème</sup>	28	27	29	29	28	0
Mairie 3 <sup>ème</sup>	46	44	47	47	44	- 4,3
Mairie 4 <sup>ème</sup>	32	29	33	34	36	12,5
Mairie 5 <sup>ème</sup>	28	27	30	28	29	3,5
Mairie 6 <sup>ème</sup>	29	29	29	30	30	3,4
Mairie 7 <sup>ème</sup>	33	31	32	34	33	0
Mairie 8 <sup>ème</sup>	41	41	42	41	41	0
Mairie 9 <sup>ème</sup>	38	39	38	39	37	2,6
Cabinet des neuf mairies d'arrondissement <sup>22</sup>	39	41	40	41	41	5,1
SMA	25	24	23	19	20	- 20

Source : bilans sociaux

Les conditions d'affectation et d'exercice des missions des agents municipaux exerçant en mairie d'arrondissement sont régies par :

- les dispositions de l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 modifiée qui distinguent les agents affectés par le maire de la commune auprès du maire d'arrondissement, afin de lui permettre d'exercer les attributions mentionnées aux articles 6 à 23 de la loi (L. 2511-9 et s. du CGCT) et les services de la commune en tant que de besoin, mis à disposition pour l'exécution des attributions mentionnées aux articles L. 2511-12 à L. 2511-32 du CGCT ;
- le décret du 8 novembre 1983 portant application de l'article 36 de la loi précitée 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 ;
- le décret du 23 décembre 1983 portant application de l'article 36 de la loi précitée et relatif à la mise à disposition des maires d'arrondissement, des maires délégués des communes déléguées et des maires délégués des communes associées des services de la commune.

<sup>20</sup> Comité d'initiatives et consultation d'arrondissement.

<sup>21</sup> Ne prend pas en compte les agents recrutés pour accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, pour assurer le remplacement ponctuel d'agents malades, ainsi que les vacataires.

<sup>22</sup> Article 36 loi de 1982 : « Les dispositions de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale s'appliquent aux maires d'arrondissement. Pour l'application de ces dispositions, une délibération du conseil municipal précise le nombre et la rémunération des personnels concernés. Le maire nomme ainsi auprès du maire d'arrondissement, sur proposition de celui-ci, un ou plusieurs collaborateurs de cabinet ».

Les agents sont tous individuellement affectés en mairies d'arrondissement. La ville de Lyon n'a pas mis à disposition des arrondissements de services dans leur globalité, comme le lui permet le décret précité du 23 décembre 1983.

Les prérogatives réglementaires des maires d'arrondissement en matière de gestion du personnel n'ont toutefois pas été respectées par la ville de Lyon durant la période sous revue.

D'abord, 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.

Ensuite, les maires d'arrondissement n'exercent pas leur compétence relative à la fixation des horaires et conditions de travail des personnels affectés auprès d'eux. Il leur incombe pourtant de prendre « *les décisions relatives à leurs congés annuels et à leurs congés de formation* ». De plus, la notation de ces agents doit s'effectuer « *au vu* » des propositions du maire d'arrondissement.

Enfin, le recrutement des DGS des mairies d'arrondissement obéit à un régime particulier prévu à l'article 36 de la loi du 31 décembre 1982, en vertu notamment duquel leur nomination par le maire de la commune s'effectue sur « *proposition du maire d'arrondissement* ». La ville de Lyon ne peut être regardée comme se conformant strictement à ces dispositions dans la mesure où le processus de recrutement des DGS ne fait 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 chambre invite la ville de Lyon à se conformer aux dispositions relatives aux prérogatives des maires d'arrondissement en matière de gestion du personnel, étant précisé que ces derniers ont la possibilité, en application de l'article L. 2511-17 du CGCT, de déléguer leur signature aux DGS des mairies d'arrondissement et à leurs adjoints.

### 3.1.8 Les attributions des maires d'arrondissement en matière d'urbanisme et de logements sociaux

Aux termes de l'article L. 2511-30 du CGCT, le maire d'arrondissement émet un avis sur toute autorisation d'utilisation du sol dans l'arrondissement, délivrée par le maire de la commune et au nom de celle-ci, en application des dispositions du code de l'urbanisme, ainsi que sur toute permission de voirie sur le domaine public dans l'arrondissement délivrée par le maire de la commune.

Il donne également un avis sur tout projet d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisé par la commune dans l'arrondissement, ainsi que sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal situé dans l'arrondissement. Il est informé des déclarations d'intention d'aliéner présentées, en application du code de l'urbanisme, pour des immeubles situés dans l'arrondissement.

Le maire de la commune doit par ailleurs informer chaque mois le maire d'arrondissement de la suite réservée à ces déclarations d'intention d'aliéner, pour les immeubles situés dans l'arrondissement.

Cette compétence est exercée à Lyon de manière relativement informelle. Le maire d'arrondissement reçoit de la mairie centrale un document électronique comportant l'ensemble des autorisations d'utilisation du sol envisagées sur lesquelles son avis est sollicité. En l'absence de réponse, son avis est réputé favorable.

Par ailleurs, en application de l'article L. 2511-20 du CGCT, « *les logements dont l'attribution relève de la commune et qui sont situés dans l'arrondissement sont attribués pour moitié par le maire d'arrondissement et pour moitié par le maire de la commune (...)* ».

La ville de Lyon ne dispose pas de logements en gestion directe mais a un droit de réservation au titre des garanties d'emprunt qu'elle consent aux bailleurs sociaux. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la ville de Lyon comptabilisait 51 534 logement sociaux, dont environ 3 000 réservés. La ville bénéficie par ailleurs d'une mise à disposition des réservations relevant de la Métropole. En conséquence, lorsque le service habitat de la ville est informé par le bailleur de la libération d'un logement réservé, il traite un dossier sur deux et délègue l'autre au maire d'arrondissement.

Au titre de l'année 2017, la moitié des 259 dossiers de la ville de Lyon (180) et de la Métropole (79) ont bien été gérés par les maires d'arrondissement.

### **3.2 Les instances de démocratie locale**

#### **3.2.1 Les comités d'initiatives et de consultation d'arrondissement**

Le comité d'initiatives et de consultation d'arrondissement (CICA) est une instance consultative créée par l'article 16 de la loi du 31 décembre 1982, codifié à l'article L. 2511-24 du CGCT.

Le CICA a vocation à réunir les représentants « *des associations locales ou membres de fédérations ou confédérations nationales qui en font la demande et qui exercent leur activité dans l'arrondissement* » en participant, le cas échéant, aux débats du conseil d'arrondissement avec voix consultative.

Au cours d'une séance par trimestre au moins, les représentants de ces associations participent, s'ils le sollicitent, aux débats du conseil d'arrondissement, avec voix consultative. Ils y exposent toute question intéressant leur domaine d'activité dans l'arrondissement et peuvent faire toute proposition à cet égard. Le conseil d'arrondissement en délibère en leur présence. A cette fin, les associations doivent notifier, au préalable, au maire de l'arrondissement, le ou les sujets sur lesquels elles souhaitent débattre.

Le calendrier des débats avec les associations est défini par le conseil d'arrondissement, en liaison avec le CICA. Le conseil d'arrondissement met à la disposition de celui-ci toute information nécessaire à la préparation de ces débats.

Le contrôle de l'ensemble des mairies d'arrondissement a fait apparaître des pratiques relativement homogènes. Les représentants d'associations ayant vocation à siéger au sein de cette instance sont identifiés et contactés par le cabinet du maire d'arrondissement. L'ordre du jour de la réunion de cette instance est le plus souvent thématique.

Toutefois, en méconnaissance des dispositions précitées, d'une part, les CICA se réunissent le plus souvent, seulement deux fois par an, et non une fois par trimestre, et, d'autre part, leurs réunions se tiennent parfois en présence d'une partie des élus ou du seul maire, et non de l'ensemble des membres du conseil d'arrondissement.

### 3.2.2 Les conseils de quartier

En application des dispositions des articles L. 2143-1 et L. 2511-10-1 du CGCT, le conseil municipal fixe le périmètre des quartiers constituant la commune, sur propositions du conseil d'arrondissement. Les conseils d'arrondissement créent, pour chaque quartier, un conseil de quartier.

Au nombre de 36 à Lyon, ces conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Ces conseils de quartier ne sont pas dotés de la personnalité juridique et ne disposent pas, à ce titre, de budget propre. Les mairies d'arrondissement prennent toutefois directement en charge un certain nombre de dépenses, à l'occasion de l'organisation de manifestations particulières, les pratiques étant toutefois disparates.

Certaines mairies d'arrondissement octroient à chaque conseil de quartier un droit de tirage allant jusqu'à 4 000 € par an (7<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup>), alors que d'autres se limitent à la prise d'en charge de dépenses liées à l'organisation d'un apéritif annuel commun aux conseils de quartier (mairie du 6<sup>ème</sup>).

Par ailleurs, en 2011, la mairie centrale a pris l'initiative d'organiser un appel à projets, doté d'une enveloppe annuelle de 30 000 € en faveur des initiatives des conseils de quartier, qui s'articule autour de quatre axes : la cadre de vie, le développement du lien social, l'éducation à la citoyenneté, la participation à l'élaboration de projets. Les crédits sont octroyés par un jury composé d'élus des neuf arrondissements et de l'adjoint en charge de la démocratie participative.

**Tableau 9 : Conseils de quartier**

	1 <sup>er</sup>	2 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>	4 <sup>ème</sup>	5 <sup>ème</sup>	6 <sup>ème</sup>	7 <sup>ème</sup>	8 <sup>ème</sup>	9 <sup>ème</sup>
Population	30 444	30 408	101 468	36 587	48 521	51 317	81 701	84 759	49 502
Conseils de quartier	3	2	5	4	4	4	3	6	5

Source : ville de Lyon

### 3.3 Le dispositif de la loi PML à l'heure de la Métropole de Lyon

L'inventaire des équipements de proximité gérés par les neuf arrondissements lyonnais, constitué principalement de crèches (EAJE), d'équipements sportifs, de salles associatives et d'espaces verts, n'a quasiment pas évolué depuis 1982 et les commissions composées d'élus d'arrondissement et d'élus centraux, chargées de définir les conditions générales d'admission et d'utilisation de ces équipements, n'ont pas été réunies.

Toutefois, à l'exception des espaces verts qui restent de fait gérés et entretenus par la mairie centrale, les arrondissements ont participé à la gestion de ces équipements, à travers notamment la prise en charge de leur frais de fonctionnement, la présidence des commissions d'attribution des places de crèche et la délivrance d'autorisations d'occupation. De plus, l'autonomie de gestion dont ils disposent à ce titre est par nature contrainte par l'unité de la personnalité juridique de la commune et les prérogatives propres du maire et du conseil municipal.

L'application du dispositif de la loi PML à Lyon apparaît en définitive relativement lourd en termes de gestion, au regard d'une part, des prérogatives essentiellement consultatives des conseils d'arrondissement et, d'autre part, de l'existence des conseils de quartier créés en 2002, à même d'assurer ce rôle de relais entre la population du quartier et la mairie centrale.

Enfin, ce dispositif doit désormais coexister avec la Métropole de Lyon, dont les élus vont prochainement être désignés au suffrage universel direct, selon un découpage qui rendra plus complexe encore la lisibilité de l'organisation représentative.

L'ordonnance du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon organise en effet l'élection au suffrage universel direct des 150 conseillers métropolitains, pour une durée de six ans. Ces élections auront lieu selon un scrutin de liste à deux tours en même temps que le renouvellement général des conseils municipaux, soit en mars 2020. Ces conseillers seront élus dans 14 circonscriptions métropolitaines qui regroupent plusieurs communes, à l'exception de Villeurbanne qui est à elle seule une circonscription, et de Lyon divisée en six circonscriptions comptant chacune d'un à trois arrondissements, le troisième étant divisé en deux, à l'est et à l'ouest de la ligne de chemin de fer.

Il résultera de l'élection au suffrage universel des conseillers métropolitains la coexistence de trois types de conseillers, élus au même moment, siégeant dans trois instances différentes. Cette situation plaide pour l'engagement d'une réflexion d'ensemble sur l'organisation administrative lyonnaise, afin d'améliorer la lisibilité de l'action publique entre ces trois niveaux d'administration (arrondissement, ville, Métropole).

## LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 1 ORGANISATION ET PILOTAGE

#### 1.1 Une fonction ressource humaine déconcentrée

Le pilotage de la fonction ressource humaine (RH) de la ville de Lyon relève de la délégation générale aux ressources humaines (DGRH), composée de 191 agents<sup>23</sup> et qui regroupe six directions/services :

- emploi et compétences ;
- gestion administrative des personnels ;
- relations sociales et vie au travail ;
- communication et coopérations internes ;
- pilotage financier et juridique ;
- système d'information des ressources humaines (SIRH).

Sont également rattachés à la DGRH, les agents en reconversion pour inaptitude professionnelle durant les deux premiers mois de leur prise de fonction dans leur service d'accueil. A l'issue des deux mois, ils sont affectés dans leur nouveau service d'accueil si la reconversion est possible.

La fonction RH est par ailleurs déconcentrée dans les services : dix services ressources humaines (SRH) ont été créés dans les différentes directions, ainsi qu'un autre au CCAS, correspondant au total au transfert de 27 agents de la DGRH vers les services. Ces agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur général adjoint aux ressources humaines. Selon la ville, cette déconcentration répond à un besoin de plus grande réactivité, identifié dès 2003, ainsi qu'à une exigence de meilleure gestion de certains services.

Cette organisation a été mise en œuvre en deux temps, sous le pilotage d'un chef de projet dédié, en accord avec le DGS alors en fonction qui s'est inspiré du modèle métropolitain :

- 2014 : recrutement des agents de catégorie C et B, gestion administrative des recrutements des agents de catégorie A, stages, congés maladie ordinaire, congés maternité et paternité, temps partiels, stagiaires écoles ;
- 2016 : congés parentaux, mutations, contractuels et non permanents, heures supplémentaires, astreintes, permanences, dossier courant de l'agent.

#### 1.2 Les outils de pilotage la politique RH de la ville

La ville a mis en place plusieurs outils de pilotage pertinents en matière de ressources humaines :

1. 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. Ce tableau de bord fournit également des données spécifiques sur le CCAS, les budgets annexes, ainsi que sur le personnel des groupes politiques ;

---

<sup>23</sup> Dont une équipe volante administrative de 17 agents, mis à disposition des différents services mais rattachés à la DGRH, données 2017.

2. un plan de gestion des activités, emplois et compétences (PGAEC). Il s'agit d'une démarche contractuelle avec les délégations, dont l'objectif est, d'une part, de les accompagner dans la définition de leurs projets d'évolution (besoins en effectifs permanents et non permanents) et, d'autre part, de contribuer à l'élaboration du budget de masse salariale. Sont également identifiés les projets de réorganisation à venir, les départs possibles et les modalités de remplacement envisagés. Selon la ville, ce dispositif de pilotage poursuit les objectifs suivants :
  - recenser et ajuster avec les directions leurs besoins en moyens humains pour l'année à venir, qu'il s'agisse des moyens permanents (postes) ou non permanents (accroissements temporaires ou saisonniers d'activité, remplacements, vacataires, heures supplémentaires). Ce travail est effectué dans le cadre des réunions budgétaires organisées par la direction des finances et associant la DGRH ;
  - échanger avec les directions sur leurs projets de réorganisation et leurs problématiques RH ;
  - arbitrer les besoins RH de l'année N+1 en direction générale à l'automne N, au regard des contraintes fixées par la lettre de cadrage, ainsi que de l'évolution des besoins des services (ouvertures et fermetures d'équipements entre autres) ;
  - donner de la visibilité sur les moyens RH qui seront alloués en année N+1 : l'information est communiquée aux directions, aux responsables RH, aux élus et aux représentants syndicaux qui ont une connaissance exacte du nombre de postes à créer et à supprimer, et des moyens non permanents et heures supplémentaires alloués pour l'année à venir ;
  - aider à la construction du budget de masse salariale de l'année N+1.
3. un bilan social annuel qui contient, en outre, d'autres informations utiles au pilotage de l'activité.

Dans le cadre d'un plan d'actions visant à maîtriser la progression de la masse salariale, d'autres objectifs font également l'objet, depuis 2013, d'un suivi annuel visant à :

- positionner sur des postes vacants des agents en surnombre ou affectés sur des postes de maintien à l'emploi, afin d'en réduire le nombre ;
- maîtriser la progression du nombre d'agents en complément de temps partiel, en maintenant un taux de couverture à 70 % à l'échelle de la ville ;
- majorer l'effet de noria (gain lié à l'écart de coût entre l'agent sortant et l'agent entrant) ;
- ne pas accepter de dérogation au PGAEC en cours d'année ;
- demander aux directions de proposer en comité technique des réorganisations à coût constant, voire à la baisse, et qui n'engendrent pas de mises en surnombre d'agents ;
- étudier, à l'occasion de chaque vacance de poste, si le poste peut être proposé à des agents suivis par la DGRH (agents en reconversion professionnelle, en redéploiement, en réintégration, en recherche de mobilité, en fin de contrat ou anciens agents percevant une allocation de retour à l'emploi) ;
- étudier les postes prochainement vacants pour faciliter les parcours professionnels et les mobilités des agents.

La politique RH de la ville de Lyon 2015-2020 est déclinée dans un document mis en ligne sur le site intranet de la collectivité. Ce document, qui n'a pas été soumis à l'approbation du conseil municipal, recense sept axes stratégiques<sup>24</sup> déclinés en projets, dont les modalités de suivi ne sont pas indiquées.

<sup>24</sup> « Renforcer l'efficacité dans la gestion de nos RH 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 ».

Les objectifs chiffrés de maîtrise de la masse salariale, les actions mises en œuvre en ce sens et les exigences imposées aux directions sont déclinés dans les lettres de cadrage budgétaire.

## 2 L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS

### 2.1 La masse salariale

Le montant des charges de personnel, nettes des remboursements des mises à disposition, est passé de 310,2 M€ en 2013 à 346,8 M€ en 2017, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,8 %.

La part des charges de personnel dans les charges de gestion est passée de 58 % à 60,8 %.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a indiqué suivre l'indicateur réglementaire rapportant les charges de personnel aux recettes réelles de fonctionnement. Ce ratio fait apparaître une tendance similaire.

**Tableau 10 : Charges de personnel**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Rémunération du personnel	218 281	225 809	230 978	233 898	239 872	9,9 %
+ Charges sociales	80 804	85 793	88 297	90 551	92 355	14,2 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	5 481	5 813	6 025	6 137	6 292	14,7 %
+ Autres charges de personnel	6 134	6 213	6 428	6 972	7 491	22,1 %
= Charges de personnel (CP) interne	310 699	323 627	331 728	337 559	346 010	11,3 %
+ Charges de personnel externe	1 241	1 942	1 792	2 117	1 544	24,4 %
= Charges totales de personnel	311 940	325 570	333 520	339 676	347 553	11,4 %
- Remboursement de personnel mis à disposition (MAD)	1 735	1 335	606	658	763	- 56 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	310 205	324 235	332 914	339 018	346 791	11,8 %
Charges de gestion	534 806	548 018	558 021	563 266	570 579	6,7 %
En % des charges de gestion	58 %	59,2 %	59,7 %	60,2 %	60,8%	

Source : ANAFI

En outre, la ville de Lyon met à disposition du personnel à titre gratuit auprès de divers organismes, dont le premier est l'Opéra national de Lyon.

La part des agents non titulaires est significative puisqu'elle représente 25 % des rémunérations, mais reste stable. Elle s'explique en grande partie par le personnel des grands équipements culturels employés en contrats à durée indéterminée (musiciens de l'Opéra national de Lyon, danseurs de l'opéra notamment).

**Tableau 11 : Part des personnels titulaires et non-titulaires dans les charges de personnel**

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Rémunération du personnel titulaire	164 642	171 686	174 592	175 163	180 908	9,8 %
en % des rémunérations du personnel*	75,3 %	75,7 %	75,1 %	74,4 %	75,1 %	- 0,2 %
Rémunération du personnel non titulaire	52 396	53 385	56 206	58 669	58 463	11,5 %
en % des rémunérations du personnel (hors atténuation de charges)	24,0 %	23,5 %	24,2 %	24,9 %	24,3 %	1,2 %
+ Autres rémunérations	1 600	1 636	1 681	1 742	1 447	- 9,5 %
= Rémunération du personnel hors atténuations de charges	218 639	226 707	232 480	235 574	240 818	10,1 %
+ Atténuations de charges	357	899	1 501	1 676	946	164 %
= Rémunération du personnel	218 281	225 809	230 978	233 898	239 872	9,9 %

Source : ANAFI

## 2.2 Les effectifs

Au 31 décembre 2017, les effectifs de la ville de Lyon s'élevaient au total à 7 771,8 équivalents temps plein (ETP), contre 7 302,6 ETP en 2013, soit une progression de 6,4 % (+ 469,2 ETP). Les effectifs étaient composés pour 70 % de fonctionnaires, pour 14 % d'agents contractuels sur emploi permanent<sup>25</sup> et pour 16 % d'agents contractuels sur emploi non permanent<sup>26</sup>. Cette composition des effectifs est très proche de celle constatée en moyenne dans les collectivités de taille importante<sup>27</sup>.

La progression constatée des ETP concerne quasi-exclusivement les agents contractuels sur emploi non permanent. En effet, les effectifs des agents titulaires ont très légèrement baissé (6 117 ETP en 2013, contre 6 107 ETP en 2017), tandis que ceux des agents non titulaires sur emploi permanent ont modérément augmenté (1 095,1 ETP en 2013, contre 1 116,8 ETP en 2017).

Selon la ville, la hausse des effectifs non titulaires sur emplois non permanents est essentiellement due à la hausse de la démographie scolaire et à la réforme des rythmes scolaires mise en place en septembre 2014, qui a conduit la ville à recruter, sur des contrats motivés par un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, des animateurs et directeurs d'accueils de loisirs pour l'animation de structures d'accueil (500 animateurs et 65 directeurs).

La progression en nombre d'agents contractuels sur emplois non permanents est deux fois supérieure à celle en nombre d'ETP, la quotité moyenne d'un agent étant d'environ 0,5 ETP.

<sup>25</sup> Selon les données de la ville, le personnel sur emplois permanents est composé des fonctionnaires titulaires ou stagiaires, des contractuels recrutés en l'absence de cadre d'emplois de fonctionnaires et, pour les emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou des besoins de service le justifient (article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984), des contractuels recrutés pour assurer le remplacement momentané d'agents à temps partiel ou d'agents en congé parental ou en congé de formation professionnelle (article 3-1), des contractuels recrutés dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2), les contractuels relevant de la réglementation relative aux travailleurs handicapés (article 38), les collaborateurs de cabinet et de groupe d'élus et les assistantes maternelles.

<sup>26</sup> Selon les données de la ville, le personnel sur emplois non permanents est composé des agents contractuels recrutés pour faire face à un accroissement temporaire (article 3 1° de la loi du 26 janvier 1984) ou saisonnier d'activité (article 3 2°), ou pour faire face au remplacement ponctuel d'agents malades (article 3-1). Les agents recrutés pour faire face au remplacement d'agents malades ne sont pas comptabilisés dans les emplois permanents. Il en est de même des agents vacataires engagés pour une tâche précise et ponctuelle (décret du 15 février 1988 modifié) et des agents recrutés sur contrat d'accompagnement dans l'emploi ou contrat d'apprentissage.

<sup>27</sup> Source : données sociales 2015 de la fonction publique territoriale (Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) et association nationale des directeurs de centres de gestion (ANDCDG).

Tableau 12 : Effectifs en nombre et ETP

au 31/12	2013		2014		2015		2016		2017		Evolution 2013-2017
	Nbre	ETP	ETP								
Titulaires et stagiaires	6 117	5 880,5	6 182	5 948,1	6 123	5 892,6	6 142	5 919,2	6 107	5 882,3	0,03 %
Non-titulaires (perm. et non perm.)	1 650	1 422,1	2 218	1 659,3	2 404	1 785,8	2 480	1 835,7	2 555	1 889,6	32,87 %
<i>dont non-titulaires sur postes permanents</i>	1 140	1 095,1	1 125	1 087,7	1 190	1 152,7	1 155	1 112,5	1 150	1 116,8	1,98 %
<i>dont non-titulaires sur postes non perm.</i>	510	327,0	1 093	571,6	1 214	633,1	1 325	723,2	1 405	772,8	136,33 %
Effectif total perm. et non perm.	7 767	7 302,6	8 400	7 607,4	8 527	7 678,4	8 622	7 754,9	8 662	7 771,8	6,43 %
Effectif permanent	7 257	6 975,6	7 307	7 035,8	7 313	7 045,3	7 297	7 031,7	7 257	6 999	0,34 %

Source : ville de Lyon

### 2.3 L'évolution de la rémunération moyenne par ETP

Le coût moyen d'un ETP, charges incluses, a progressé en moyenne annuelle de 1,2 %, alors que la rémunération moyenne, hors charges sociales, d'un ETP évoluait au rythme de 0,8 %. Cette maîtrise de la rémunération globale par ETP s'explique par la forte contraction de la rémunération versée aux agents non titulaires, dont le montant moyen par ETP est passé de 36 844 € en 2013 à 30 939 € en 2017, compte tenu notamment d'un rajeunissement de la population de non titulaires.

A l'inverse, la rémunération moyenne d'un ETP titulaire a progressé de 27 998 € bruts annuels en 2013 à 30 755 € en 2017, sous l'effet du glissement vieillissement technicité (GVT), soit 0,8 % en moyenne, hors mesures prises au niveau national. Plusieurs mesures ont en effet contribué à l'appréciation du coût moyen d'un agent : l'augmentation du SMIC en 2013, la réforme de la filière médico-sociale en 2014, la hausse des taux de contribution employeur à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) et à l'assurance vieillesse en 2014 et 2015, la revalorisation des grilles indiciaires des catégories C et B, en 2014 et 2015, la hausse du point d'indice en 2016 et 2017 et le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) en 2016<sup>28</sup> et 2017<sup>29</sup>.

La structure des effectifs par catégorie est restée stable et n'a donc pas eu d'impact sur la rémunération moyenne du personnel.

Tableau 13 : Rémunération moyenne des agents titulaires et non-titulaires

	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne	Evolution 2013/2017
<b>Total agents en ETP</b>	7 295,6	7 600,4	7 671,4	7 747,9	7 764,8	1,6 %	6,4 %
Rémunération en k€	218 281	225 809	230 978	233 898	239 872	2,4 %	9,8 %
Rémunération/ETP en €	29 890	29 682	30 081	30 163	30 864	0,8 %	3,2 %
Charges totales de personnel en k€	311 940	325 570	333 520	339 676	347 553	2,7 %	11,4 %
<b>Charges totales de personnel/ETP en €</b>	<b>42 757</b>	<b>42 836</b>	<b>43 476</b>	<b>43 841</b>	<b>44 760</b>	<b>1,2 %</b>	<b>4,6 %</b>
<b>Agents non titulaires en ETP</b>	1 422,1	1 659,3	1 785,8	1 835,7	1 889,6	7,4 %	32,8 %
Rémunération du personnel non titulaire en k€	52 396	53 385	56 206	58 669	58 463	2,8 %	11,5 %
<b>Rémunération/ETP non titulaire en €</b>	<b>36 844</b>	<b>32 173</b>	<b>31 474</b>	<b>31 960</b>	<b>30 939</b>	<b>- 4,3 %</b>	<b>- 16 %</b>
<b>Agents titulaires en ETP</b>	5 880,5	5 948,1	5 892,6	5 919,2	5 882,3	0,0 %	0,03 %
Rémunération du personnel titulaire en k€	164 642	171 686	174 592	175 163	180 908	2,4 %	9,8 %
<b>Rémunération/ETP titulaire en €</b>	<b>27 998</b>	<b>28 864</b>	<b>29 629</b>	<b>29 592</b>	<b>30 755</b>	<b>2,4 %</b>	<b>9,8 %</b>

Source : ville de Lyon, retraitements CRC

<sup>28</sup> Pour les agents de la catégorie B et certains cadres d'emploi de catégorie A.

<sup>29</sup> Pour l'ensemble des agents de la fonction publique.

## 2.4 La répartition et la structure des effectifs

En 2017, les secteurs employant le plus grand nombre d'agents sont la délégation aux affaires sociales, aux sports, à l'éducation et à l'enfance (3 131 agents, soit 43 % des agents sur emplois permanents). Viennent ensuite la délégation à la culture (1 269 agents, soit 17,4 % de l'effectif permanent) et la délégation générale au service public et à la sécurité (1 069 agents, 14,7 % de l'effectif permanent).

**Tableau 14 : Effectifs par délégation**

Délégations	Effectifs au 31 décembre 2017	Poids
Affaires sociales, sports, éducation et enfance	3 131	43,1 %
Culture	1 269	17,5 %
Service au public et sécurité	1 069	14,7 %
Développement urbain	615	8,5 %
Immobilier, travaux et sécurité juridique	535	7,4 %
Ressources humaines	220	3,0 %
Cabinet du maire et services rattachés	173	2,4 %
Secrétariat général	140	1,9 %
Direction générale des services	69	1,0 %
Représentants du personnel	17	0,2 %
Groupes politiques	13	0,2 %
Agents en congés de formation professionnelle	6	0,1 %
TOTAL	7 257	100 %

Source : bilan social 2017

La structure des effectifs (annexe RH 1) de la ville de Lyon, proche de celle habituellement observée dans la fonction publique territoriale, est restée stable durant la période sous revue. La très grande majorité des agents appartient à la catégorie C. Toutefois, en raison de la concentration de nombreux établissements culturels et de missions d'expertise et de coordination, la proportion d'agents de catégorie A représente environ 15 % des effectifs.

**Tableau 15 : Répartition par catégorie**

	Effectifs au 31 décembre 2017	Poids
Catégorie A	1 067	14,7 %
Catégorie B	1 179	16,2 %
Catégorie C	5 011	69,1 %
TOTAL	7 257	100 %

Source : bilan social 2017

## 2.5 Le recours aux contractuels pour certains emplois de catégorie A

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 pose le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents. Par dérogation à ce principe, l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 autorise le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents, notamment lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, et pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

Sur 851 agents<sup>30</sup> dont le poste est rattaché à un cadre d'emploi, et donc susceptible d'être occupé en priorité par un fonctionnaire, 166 (20 %) sont non titulaires et 685 (80 %) sont titulaires ou stagiaires.

Les fonctions informatiques sont particulièrement concernées par le recours aux non-titulaires (60 parmi les webmestres ou responsables d'applications). Il en est de même des agents exerçant dans la communication (45 %) ou la presse (80 %). C'est le cas aussi des chefs de projet ou des chargés d'études par exemple (36 % parmi les chefs de projet). Sont également concernés le domaine de la commande publique (38 % des acheteurs) ou des ressources humaines (25 % des conseillers RH).

Enfin, de nombreux postes de responsables de services, ou leurs adjoints, sont occupés par des contractuels : secrétariat général, service achats, service de la rémunération ou service du recrutement et de l'insertion professionnelle à la DGRH, urbanisme appliqué, bureau des élus. De même, une majorité des coordinateurs petite enfance, des conseillers en gestion interne ou encore des contrôleurs de gestion sont non-titulaires.

Sollicitée plus particulièrement sur certains postes, la ville n'a pas pu produire d'éléments probants pour justifier du recours à des non titulaires. Si ces éléments ne doivent pas nécessairement figurer au dossier de l'agent, la ville doit en tout état de cause être en mesure d'en justifier, notamment pour attester du respect du principe d'égalité d'accès aux emplois publics, récemment rappelé à l'article 15 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

La chambre invite en conséquence la ville à respecter les conditions légales de recours aux contractuels pour occuper des emplois permanents qui représentent aujourd'hui un quart des effectifs de catégorie A de la collectivité.

## **2.6 La composition du cabinet et son positionnement hiérarchique**

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* ». Le vote des crédits affectés à la rémunération des collaborateurs de cabinet doit faire l'objet d'une délibération expresse, distincte du vote du budget général et de la mise à jour régulière du tableau des effectifs<sup>31</sup>.

Au 31 décembre 2017, la ville de Lyon employait 18 agents sous le statut de collaborateurs de cabinet, sur un total de 24 emplois budgétaires créés, dans le respect des dispositions de l'article 10 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Les 216 agents exerçant des fonctions artistiques ayant été déduits des 1 067 agents de catégorie A.

<sup>31</sup> La délibération du 7 juillet 2014 portant mise à jour du tableau des effectifs, produite par la ville de Lyon, n'a pas pour objet de fixer le montant des crédits affectés aux recrutements des collaborateurs de cabinets.

<sup>32</sup> 10 pour une population supérieure à 400 000 habitants + une personne pour chaque tranche supplémentaire de un à 80 000 habitants. Au dernier recensement, la ville de Lyon comptait 506 615 habitants.

L'organigramme du cabinet du mois d'avril 2015 révèle toutefois que parmi les 10 personnes exerçant alors les fonctions de « *conseillers techniques* », seules six ont été effectivement recrutées sous le statut de collaborateur de cabinet. En effet, quatre conseillers techniques<sup>33</sup> étaient alors employés sous un statut de contractuel de droit commun. Il ressort des fiches de poste de ces agents que leurs missions<sup>34</sup> s'apparentent plus à des activités politiques qu'à des activités de nature purement administrative.

Or les missions politiques n'ont pas vocation à être exercées par des agents autres que les collaborateurs de cabinet. Le juge administratif requalifie en collaborateur de cabinet les contrats des agents qui, bien que recrutés sur un autre fondement, occupent en réalité des fonctions à la jonction du politique et de l'administratif, directement auprès de l'autorité territoriale (CE, 26 mai 2008, département de l'Allier, n° 288104).

Par ailleurs, la chambre relève l'irrégularité qui consiste à rattacher au cabinet du maire de nombreux services, composés de fonctionnaires ou de contractuels sur emplois permanents, et à confier un pouvoir hiérarchique au directeur de cabinet sur ces services administratifs. Il en est ainsi de la communication externe, de l'évènementiel et des animations, du protocole, du service commun des relations internationales avec la Métropole de Lyon, du secrétariat des élus ou encore du service des chauffeurs.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait valoir que la distinction entre activités politiques et activités administratives de l'entité « *cabinet du maire et services rattachés* » ne souffrait d'aucune confusion, au motif que le directeur de cabinet fait fonction de DGA pour les services rattachés, conformément à la pratique de nombreuses collectivités.

La chambre rappelle toutefois à la ville que cette pratique est contraire aux dispositions de l'article 2 du décret précité qui précise expressément que la qualité de collaborateur de cabinet « *est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public* ». A ce titre, les collaborateurs ne sont pas intégrés à la hiérarchie de l'administration de la collectivité<sup>35</sup>. Le décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés précise d'ailleurs en son article 2 que : « *le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation* ».

La chambre invite dès lors la ville à délibérer le montant des crédits affectés au recrutement des collaborateurs de cabinet, à réserver l'exercice de missions politiques aux seuls collaborateurs de cabinet et à régulariser le rattachement hiérarchique des différents services du cabinet.

## 2.7 Les collaborateurs de groupes d'élus

Au titre des moyens mis à disposition des groupes politiques, le conseil municipal a créé 16 postes de collaborateurs de groupe d'élus, par délibération du 18 septembre 1995. Au 31 décembre 2017, 13 de ces postes étaient effectivement pourvus.

<sup>33</sup> « *Relations avec les cultes* », « *Sécurité* », « *Sécurité / tranquillité publique / transports/ espace public/ éclairage public* », « *Personnes âgées / santé / emploi / insertion / commande publique/ accès aux droits / politique égalité / économie sociale et solidaire* ».

<sup>34</sup> « *Collaborateur de l'écu, le chargé de mission assure un rôle d'interface entre les partenaires internes et externes* », il « *assure la permanence d'un lien entre l'écu et ses services* ».

<sup>35</sup> Question écrite n° 114480, JOAN 20/09/2011.

La ville respecte les dispositions de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui plafonnent les dépenses relatives aux personnels affectés aux groupes d'élus à 30 % du montant des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée.

**Tableau 16 : Collaborateurs de groupes d'élus**

	2013	2014	2015	2016	2017
Collaborateurs de groupe d'élus	14	14	15	15	13
Dépenses personnels groupes d'élus (en €)	542 245	534 121	528 215	521 317	516 979
Montant total des indemnités versées aux conseillers municipaux	1 896 441	1 830 951	1 913 200	1 913 200	1 962 512
Ratio	28,6 %	29,2 %	27,6 %	27,5 %	26,4 %

Source : bilans sociaux ville de Lyon et comptes de gestion

### **3 L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL**

#### **3.1 Les cycles de travail**

La gestion du temps de travail durant la période sous revue s'inscrit dans le cadre des délibérations des 2 juillet et 17 décembre 2001 par lesquelles le conseil municipal a approuvé les termes de l'accord-cadre relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) et son accord d'application.

Il résulte de l'accord général que l'ARTT doit correspondre à l'un des cycles hebdomadaires suivants :

- semaine de cinq jours de 7 h, selon des modalités spécifiques au service et sans bénéfice de jours de récupération de réduction du temps de travail (RTT) ;
- semaine de 7 h 30 par jour, soit 37 h 30 par semaine, avec 15 jours d'ARTT ;
- semaine de 39 h avec 23 jours d'ARTT à prendre selon des modalités spécifiques au service ;
- semaine de 4,5 jours (quatre jours de 7 h 45 : une demi-journée de quatre heures) selon des modalités spécifiques au service et sans bénéfice de jours de congé RTT.

L'accord d'application adopté le 17 décembre 2001 fait état d'un certain nombre de règles transversales sur le décompte des jours ARTT, le compte épargne-temps (CET), les astreintes et les permanences, et les agents logés. Le choix du cycle de travail retenu par entité (établissement, direction, service) n'est toutefois pas mentionné dans cet accord d'application puisqu'il renvoie à l'adoption de règlements de service ayant pour objet de fixer la nouvelle organisation du travail. L'accord général d'application fait initialement référence à la mise en place de plus d'une centaine de règlements de service. Il ressort des entretiens avec la DGRH sur ce sujet que le nombre de règlements s'élèverait aujourd'hui à environ 300. La ville n'a toutefois pas été en mesure de communiquer à la chambre la totalité de ces règlements. Il ressort des quelques règlements obtenus que l'organisation du temps de travail est effectivement propre à chaque service, ce qui pose la question de l'effectivité du contrôle du temps de travail, laissé à l'appréciation des seuls encadrants de proximité.

La ville n'a pas non plus été en mesure, en cours de contrôle, de transmettre à la chambre de document de synthèse permettant d'identifier le cycle de travail dans lequel s'inscrirait tel ou tel établissement, direction ou service. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a produit un tableau peu exploitable, daté du 23 juillet 2019, indiquant le nombre d'agents par direction et par cycle de travail.

La chambre rappelle que l'article 6 du décret du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la fonction publique prévoit pourtant la nécessité de mettre en place « *un décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent* » à partir du moment où a été prévue la possibilité de choisir entre des cycles ou de définir des horaires variables. Cette exigence était d'ailleurs rappelée dès l'origine dans l'accord-cadre RTT de la ville et son accord d'application<sup>36</sup>. La mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail est aussi un préalable obligatoire à l'indemnisation des heures supplémentaires, conformément aux dispositions du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires<sup>37</sup> (voir *infra*).

La ville n'a donc qu'une faible lisibilité sur l'organisation du temps de travail dans ses services. Celle-ci relève de règlements nombreux et hétérogènes, peu compatibles avec un contrôle effectif du respect du temps de travail laissé à l'appréciation des responsables de proximité.

La chambre recommande en conséquence 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 du temps de travail, conformément aux exigences réglementaires.

### 3.2 La durée annuelle du temps de travail

Aux termes du décret du 12 juillet 2001 pris en application de la loi du 26 janvier 1984, la durée légale annuelle du temps de travail dans la fonction publique territoriale est fixée à 1 607 heures pour un agent à temps complet<sup>38</sup>, y compris la journée de solidarité de sept heures.

En application de l'article 2 du même décret, la durée annuelle du temps de travail peut être réduite à moins de 1 607 heures par l'organe délibérant, après consultation du comité technique, lorsque les missions et les cycles de travail imposent des sujétions particulières, et notamment en cas de travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés, en équipes, avec une modulation importante du cycle de travail, comprenant des travaux pénibles ou dangereux.

Les agents de la ville de Lyon bénéficient d'un jour de congé exceptionnel<sup>39</sup> qui est dépourvu de fondement. De plus, les conditions d'attribution des congés fractionnés<sup>40</sup> ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 1 du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux : « *Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours* ».

---

<sup>36</sup> « *Afin de permettre la faisabilité des aménagements du temps de travail, eu égard à leur très grande diversité, et pour prévenir tout litige, un système informatisé de gestion du temps, (horaire, congé, temps ARTT) sera mis en place* » ; « *cet outil donnera à chaque agent un accès facile à ses décomptes d'heures travaillées, de congés et de jours de repos et aidera l'encadrement dans ses missions en terme de gestion des ressources humaines et de suivi de l'organisation opérationnelle des services* ».

<sup>37</sup> S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

<sup>38</sup> La détermination de ce volume prend en compte les jours de repos hebdomadaires, les congés payés et les jours fériés : 365 jours calendaires, 104 jours de repos hebdomadaires, 25 jours de congés payés, sept à huit jours fériés.

<sup>39</sup> Note relative à l'attribution d'une journée exceptionnelle de congé pour 2013, 2014, 2015, 2017 et 2018.

<sup>40</sup> Un jour de congé supplémentaire si le nombre de congés pris hors période 1<sup>er</sup> mai-31 octobre est compris entre trois et cinq, et deux jours de congé supplémentaires si ce nombre est au moins égal à six.

Enfin, si la liste des postes susceptibles de bénéficier d'une RTT spécifique (32 h 30), notamment pour compenser une pénibilité particulière, a été présentée en comité technique paritaire<sup>41</sup>, aucune délibération n'a été adoptée par le conseil municipal à ce titre, en méconnaissance des dispositions de l'article 2 du décret du 12 juillet 2001 précité.

La chambre recommande en conséquence à la ville, d'une part, de se conformer à la durée annuelle du temps de travail, en supprimant la journée de congé du maire et en révisant les modalités d'octroi des jours de congé dits fractionnés, et, d'autre part, de soumettre à son conseil municipal les postes soumis à des sujétions particulières justifiant de déroger au respect de la durée légale annuelle du temps de travail.

### **3.3 Les autorisations spéciales d'absence**

L'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels peuvent être accordées aux fonctionnaires à l'occasion de certains événements familiaux.

Bien que ces dispositions n'aient pas fait l'objet de décret d'application, les agents peuvent bénéficier d'autorisations spéciales sur décision du chef de service, sous réserve d'une délibération préalable de l'organe délibérant, prise après avis du comité technique paritaire (CTP), dressant la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et définissant les conditions d'attribution et la durée. La fixation des règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales relève en effet de la compétence de l'assemblée délibérante, en application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984.

Les agents de la ville de Lyon bénéficient d'un régime d'autorisation préalable d'absence nettement plus favorable que celui applicable aux agents de l'Etat, dont le détail figure en annexe RH 2.

Ce régime est irrégulier dès lors qu'il n'a pas été approuvé par le conseil municipal. La chambre invite en conséquence la ville à soumettre à son conseil municipal l'approbation de son régime d'autorisations spéciales d'absence.

### **3.4 L'absentéisme**

Le taux d'absentéisme pour raison de santé<sup>42</sup> a globalement peu évolué sur la période, de 6,7 % en 2013 à 7,3 % en 2017. Le nombre de jours d'arrêt pour maladie ordinaire a toutefois augmenté de 20 %. Il représentait ainsi 20,8 jours par agent au titre de l'année 2017, contre 17,4 jours en 2013. La délégation aux affaires sociales, aux sports, à l'éducation et à l'enfance et la délégation à la culture sont les plus concernées.

---

<sup>41</sup> Il s'agit des agents travaillant au service de vidéoprotection, au service de sécurité des musées et à celui de Lyon Direct.

<sup>42</sup> Seul l'absentéisme dit compressible ou évitable est ici pris en compte, c'est-à-dire celui qui est susceptible d'être diminué si l'on adopte certaines mesures de gestion préventives ou de contrôle.

**Tableau 17 : Répartition de l'absence pour raison de santé**

En jours	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Maladie ordinaire	125 529	138 812	158 030	161 558	151 514	20,7 %
Longue maladie	23 122	24 369	17 780	17 160	20 905	- 9 %
Longue durée	20 637	16 874	18 393	14 376	13 803	- 33 %
Accident du travail	8 780	8 412	8 049	8 935	8 301	- 5,4 %
Total	178 068	188 467	202 252	202 029	194 523	9,2 %
Effectif moyen en nombre	7 211	7 265	7 318	7 311	7 270	0,8 %
Taux absentéisme <sup>43</sup>	6,7 %	7,1 %	7,5 %	7,5 %	7,3 %	8,9 %
Jours d'absence maladie ordinaire par agent	17,4	19,1	21,6	22	20,8	19,5 %

Source : ville de Lyon

Pour lutter contre l'absentéisme, la ville a notamment mis en place, en 2014, un observatoire de l'absentéisme pour affiner et analyser l'ensemble des données, sous la houlette du directeur des relations sociales, ainsi qu'une démarche de mieux être au travail au sein de la délégation aux affaires sociales, aux sports, à l'éducation et l'enfance. Cette démarche identifie plusieurs orientations, déclinées en plan d'actions, comprenant notamment la création d'un pôle ressources et vie au travail, la création d'un poste d'intervenant en accompagnement managérial, la mise en place de moyens de remplacement dédiés, la valorisation des métiers, la prévention de l'usure professionnelle, la création d'espaces de dialogue au sein des écoles, la mise en place d'entretiens de retour après des courtes périodes d'absence et un plan de formation ajusté.

## 4 LE REGIME INDEMNITAIRE

### 4.1 Le régime indemnitaire lié aux fonctions exercées

En 2017, la part du régime indemnitaire représentait 22 % de la rémunération des agents titulaires et 17,9 % de celle des non titulaires, soit une proportion supérieure à la moyenne constatée en 2015 dans les communes de taille importante, 18,5 % pour les titulaires et 13,9 % pour les non titulaires<sup>44</sup>.

Le régime indemnitaire (annexe RH 3) des agents titulaires a progressé de manière légèrement plus importante que la rémunération principale au cours de la période sous revue (11,3 %, contre 9 %).

Le régime indemnitaire résulte d'une délibération du 28 juin 2004 qui transpose à la ville les décrets en vigueur pour les corps de référence de l'Etat listés par le décret du 6 septembre 1991. Les agents de la ville bénéficient par ailleurs d'une prime de fin d'année au titre des avantages collectivement acquis, antérieurement à la mise en place du statut de la fonction publique territoriale sur le fondement de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

Au regard des différences importantes constatées pour des niveaux de responsabilité, de compétences et de spécialisation proches, cette délibération a été amendée en 2007<sup>45</sup>, afin d'instaurer, en supplément du régime indemnitaire lié au grade, un régime indemnitaire lié aux fonctions exercées (RIDF), basé sur six niveaux de responsabilités affectés d'un niveau indemnitaire cible.

<sup>43</sup> [(nombre de jours calendaires d'absence x 100) / (effectif en ETP x 365)].

<sup>44</sup> Source : données sociales 2015 de la FPT (FNCDG et ANCDG).

<sup>45</sup> Délibération n° 2007-8002 du 25 juin 2007.

Afin de se conformer au décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'Etat, la ville de Lyon a soumis au CTP du 12 juillet 2018 un projet de nouveau régime indemnitaire. Le projet initial n'intégrait pas la part liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir des agents, le complément indemnitaire annuel (CIA), que la ville de Lyon considérait alors comme revêtant un caractère facultatif. Toutefois, par une décision du 13 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a jugé que la mise en place du CIA s'imposait aux collectivités instaurant le RIFSEEP, au même titre que l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE). Contrainte de revoir le dispositif, la ville de Lyon a étudié les modalités de mise en place de ce CIA, avec pour objectif de soumettre son projet modifié au CTP, au mois de février 2019. Ce nouveau projet a finalement été adopté sans quorum en CTP, le vendredi 8 février 2019, suite à une première réunion lors de laquelle les représentants syndicaux se sont opposés au projet.

Il intègre, au titre de la part fonctionnelle du RIFSEEP, l'IFSE qui a conduit à la définition de dix niveaux de responsabilité, correspondant à des groupes de fonctions, afin de mieux prendre en compte les fonctions effectivement exercées par les agents. Chaque groupe de fonctions se voit doter d'un montant brut annuel maximal, aligné sur celui prévu par les arrêtés ministériels applicables pour les corps de l'Etat. Les critères susceptibles de faire varier le montant de l'IFSE au sein de chaque groupe de fonctions sont l'expérience professionnelle<sup>46</sup>, ainsi que les sujétions particulières<sup>47</sup> liées à l'emploi.

Le CIA est mis en place et modulé en fonction de la manière de servir et de l'engagement professionnel des agents, appréciés à travers différents critères.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé qu'après une nouvelle saisine du CTP le 20 mai 2019, le conseil municipal a approuvé la mise en place du RIFSEEP avec effet au 1<sup>er</sup> juin 2019 pour les cadres d'emplois qui y sont éligibles.

## **4.2 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)**

### **4.2.1 La délibération instaurant les IHTS**

En méconnaissance de la réglementation<sup>48</sup>, la délibération du conseil municipal du 28 juin 2004 instaurant les IHTS, ne mentionne pas précisément la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires pour des raisons de service. Elle ouvre cette possibilité pour les agents de catégorie C et B, sans faire état des fonctions concernées. La chambre avait déjà signalé ce défaut lors de son rapport publié en 2010.

### **4.2.2 Le volume d'IHTS**

Au cours de la période sous revue, 141 914 heures supplémentaires ont été rémunérées en moyenne chaque année, tous budgets confondus<sup>49</sup>. Ce volume d'heures supplémentaires représente le temps de travail de près de 88 ETP annuels.

---

<sup>46</sup> Connaissance de l'environnement professionnel, expertise et technicité nécessaire à l'exercice des missions, formation initiale et continue.

<sup>47</sup> Contraintes sécuritaires, déplacements nombreux, rythmes de travail atypiques, responsabilité financière spécifique au travers du maniement et transports de fonds ou de valeurs.

<sup>48</sup> Article 1 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>49</sup> Budget principal et budgets annexes.

**Tableau 18 : Nombre d'heures supplémentaires rémunérées**

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

Source : ville de Lyon

Certains services sont surreprésentés dans l'attribution des IHTS (chauffeurs, cabinet, secrétaires d'élus), en raison notamment de l'existence de forfaits récurrents d'heures supplémentaires (15, 25 ou 50 h supplémentaires). Des attributions mensuelles individuelles répétées de 15 ou 25 h sont également courantes dans d'autres services<sup>50</sup>. Enfin, certains agents bénéficient d'un nombre très important d'heures supplémentaires. A titre d'exemple, un agent chargé de l'accueil au service protocole a effectué 778 heures supplémentaires au cours de l'année 2017.

#### 4.2.3 Les dérogations au plafond mensuel de 25 heures

De nombreux agents bénéficient d'un nombre d'heures supplémentaires excédant le contingent mensuel de 25 h fixé à l'article 6 du décret du 14 janvier 2002. Ils sont répartis dans de nombreux services : animation sportive, archives, ateliers décors, Auditorium-ONL, Balnéaires, bureau d'ordre hôtel-de-ville, bureau du cabinets des 4<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> arrondissements, chauffeurs, commerce sédentaire, commerce services publics, communication externe, comptabilité-gestion, concession-règlement, coordinateurs scolaires, direction des affaires culturelles (DAC), direction générale, éducation, encadrement paysager, évènement-animation, exploitation, festivités, formation-mobilité.

Ces dépassements du contingent mensuel ne sont pas conformes aux exigences réglementaires prévues au deuxième alinéa de l'article 6 du décret précité, dès lors qu'ils n'ont pas été autorisés, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, par le chef de service, lequel doit en informer immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent.

De plus, si le conseil municipal s'est prononcé le 28 juin 2004 sur le principe de dérogations permanentes donnant lieu à un dépassement du contingent maximum de 25 h supplémentaires pour certains services<sup>51</sup>, sur le fondement du 3<sup>ème</sup> aliéna de l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, cette délibération ne couvre pas tous les cas identifiés pour ce dépassement, et les règlements relatifs au temps de travail des services concernés se bornent à indiquer qu'il est nécessaire de recourir à une dérogation au contingent mensuel, sans la quantifier.

#### 4.2.4 Le contrôle automatisé du temps de travail

A l'exception de certains services<sup>52</sup>, la ville de Lyon ne s'est pas dotée d'un outil de contrôle automatisé du temps de travail de ses agents, alors que nombre d'entre eux bénéficient du versement d'IHTS. Le décret du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS subordonne pourtant l'indemnisation des heures supplémentaires à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés des horaires (pointage), sauf pour les agents exerçant hors de leurs locaux de rattachement, ou si moins de dix agents sont concernés.

<sup>50</sup> Le détail des heures supplémentaires réalisées en moyenne dans les services les plus concernés figure en annexe RH 4, de même que le détail des heures supplémentaires réalisées par les chauffeurs, (forfait de 25 ou 50h mensuelles), les agents du secrétariat des élus, les agents affectés dans les cabinets des élus, ainsi que par des agents de la direction générale.

<sup>51</sup> Services du protocole, des chauffeurs, techniciens des théâtres, directions de l'éclairage public, de la logistique, du garage et des festivités et personnels en tenue de la police et des déplacements urbains.

<sup>52</sup> Jardin botanique, mairie du 5<sup>ème</sup> arrondissement, équipe technique du protocole.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville fait état de la grande complexité à mettre en place un tel dispositif, pourtant règlementairement prévu depuis 2002.

#### 4.2.5 Les états déclaratifs d'heures supplémentaires

En l'absence de contrôle automatisé du temps de travail, le versement des IHTS à la ville de Lyon s'effectue sur la base d'une fiche déclarative mensuelle renseignée par l'agent et visée par son supérieur hiérarchique. Les heures supplémentaires sont ensuite saisies dans le logiciel RH par l'agent du service ressources humaines de proximité. La responsabilité du contrôle de la réalité des heures supplémentaires incombe donc au supérieur hiérarchique de l'agent concerné.

La chambre a procédé à un contrôle aléatoire sur une sélection de 41 agents ayant bénéficié d'heures supplémentaires récurrentes au titre de l'année 2017, pour vérifier la cohérence entre les heures indemnisées, telles qu'elles figurent dans les données de la paye produites, et les heures figurant sur cette fiche.

Dans certains services, les heures supplémentaires déclarées mensuellement, en dépit de leur récurrence, sont cohérentes avec les IHTS versées aux agents concernés. C'est le cas notamment des agents des cabinets, de la direction générale, du service des mairies d'arrondissement, de l'opéra, des surveillants de l'hôtel-de-ville, qui figuraient dans l'échantillon. De même, les relevés d'heures supplémentaires des agents de la direction gestion technique des bâtiments (DGTB) de l'échantillon sont cohérents avec l'organisation du travail décrite à l'équipe de contrôle de la chambre.

En revanche, il existe dans certains services des incohérences entre les heures déclarées par les agents et celles qui leur sont indemnisées. Tel est le cas des chauffeurs pour lesquels les relevés d'heures, signés des agents, sont systématiquement corrigés à la hausse par le chef de service, en vue de leur attribuer un forfait de 25 h ou 50 h. Dans d'autres services (unité gestion paysagère de Vaise, 9<sup>ème</sup> arrondissement), un état commun d'heures supplémentaires fait office de déclaration.

Enfin, pour près de 15 % des agents bénéficiaires d'IHTS de l'échantillon (six agents sur 41), la ville n'a pas été en mesure de produire les états d'heures supplémentaires.

**Tableau 19 : Agents ayant perçu des heures supplémentaires (HS), sans état justificatif  
Année 2017**

Agents	Service	HS annuelles indemnisées
A	Gestion des bâtiments	88
B	Ressources	50
C	Mairie du 6 <sup>ème</sup> arrondissement	127
D	Préparation conseil municipal	115
E	Ressources humaines	300
F	Ressources statutaires des élus	47

Outre l'irrégularité du système de comptabilisation et d'indemnisation des heures supplémentaires, tenant à l'absence de système de contrôle automatisé du temps de travail, l'examen de cet échantillon aléatoire révèle que les états d'heures supplémentaires signés par les agents ne sont pas systématiquement cohérents avec les IHTS effectivement versées ou qu'ils sont inexistantes.

En tout état de cause, la cohérence, pour certains services, entre le nombre d'heures mentionné sur les états déclaratifs et les IHTS effectivement versées n'exclut pas l'existence de compléments de rémunération irréguliers, compte tenu de l'absence de contrôle automatisé et de la récurrence des heures attribuées (15, 20 ou 25 h).

#### 4.2.6 Les forfaits d'heures supplémentaires

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, encadrées par le décret du 14 janvier 2002, permettent d'indemniser des heures supplémentaires réalisés en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles sont directement liées au nombre d'heures supplémentaires réalisées qui doivent être justifiées.

Lors de l'instruction, les services de la ville ont pourtant indiqué à la chambre que l'attribution de forfaits d'heures supplémentaires visait à compenser l'existence de sujétions particulières inhérentes à certaines fonctions, indépendamment des heures effectivement travaillées.

Ainsi, par exemple, les chauffeurs des élus bénéficient d'un forfait de 25 ou 50 h supplémentaires. Les assistants de direction perçoivent entre 10 et 25 h supplémentaires par mois, en fonction de leur direction d'affectation. Les assistants du maire perçoivent, selon leur arrondissement d'affectation, entre 0 et 15 h supplémentaires par mois.

La chambre rappelle à la ville que la nature même de ces indemnités rend irrégulière la formalisation de forfaits mensuels, attribués aux agents dans une logique de rémunération complémentaire découplée de la réalisation effective d'heures supplémentaires décomptées conformément à la réglementation.

#### 4.2.7 Conclusion sur les heures supplémentaires

Le versement des IHTS s'effectue en dehors du cadre réglementaire, en l'absence de contrôle automatisé du temps de travail, et se traduit par l'attribution de nombreux forfaits d'heures supplémentaires qui ne correspondent pas aux heures réellement effectuées par les agents bénéficiaires. La chambre avait déjà relevé l'existence de ces forfaits d'heures supplémentaires dans son rapport d'observations définitives publié en 2010. Malgré les engagements de l'ordonnateur, la ville n'a mis en œuvre aucune action correctrice depuis.

La chambre recommande en conséquence à la ville de revoir les modalités d'octroi des IHTS, dans le respect de la réglementation applicable. Elle doit notamment s'assurer de la réalité des heures supplémentaires déclarées avant d'en envisager l'indemnisation.

Elle rappelle à la ville qu'un système de rémunération complémentaire, prévoyant le versement de forfaits d'IHTS mensuels, est totalement incompatible avec le cadre législatif et réglementaire en vigueur.

### 4.3 Le cas particulier d'un agent administratif

Le contrôle de la chambre a révélé qu'un agent, adjoint administratif de 2<sup>ème</sup> classe, a été rémunéré malgré l'absence d'éléments de nature à attester l'existence d'un service fait<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précise que « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire ».

Cette situation a été identifiée à l'occasion du contrôle informatique des heures supplémentaires dans le logiciel RH. Cet agent est en effet le seul à avoir bénéficié d'un forfait mensuel de 25 h supplémentaires, pour une période courant jusqu'au 31 décembre 2009. Lors du changement de logiciel au 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce codage informatique spécifique a été renouvelé, avec un terme fixé cette fois au 31 décembre 2018<sup>54</sup>. En outre, la ville n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre les états d'heures supplémentaires mensuels de cet agent, visés par son supérieur hiérarchique.

Il ressort de son dossier que cet agent, après avoir bénéficié de divers contrats d'auxiliaire municipal au début des années 80, 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 1<sup>er</sup> mai 2003, puis titularisé le 1<sup>er</sup> mai 2004, il est affecté au service bibliothèque de la direction des affaires culturelles (DAC). Par arrêté du 3 juin 2005, il est affecté à la mairie du 9<sup>ème</sup> arrondissement, puis au cabinet du maire du 4<sup>ème</sup> arrondissement à partir du 29 mai 2006. A compter du 1<sup>er</sup> février 2009, il est muté à la délégation générale aux ressources humaines<sup>55</sup> (DGRH).

Toutefois, plusieurs éléments ont conduit la chambre à s'interroger sur la réalité du service fait par cet agent sur la période courant de l'année 2009 au mois d'avril 2018. En effet, il n'est plus évalué<sup>56</sup> par son employeur depuis son affectation, en 2009, à la DGRH. Il n'apparaît pas dans l'organigramme détaillé de cette délégation où il est pourtant affecté, il n'a pas bénéficié, selon les données encore disponibles<sup>57</sup>, de congés annuels (CA) ou ARTT<sup>58</sup> et n'a jamais été placé en congé maladie ordinaire de 2009 à avril 2018.

Durant l'instruction, le directeur général des services de la ville a, le 8 mars 2019, indiqué par écrit à la chambre, sans toutefois produire de pièce justificative, que cette personne a successivement été affectée sur des fonctions d'accueil et d'information du public au local de la Mission Serin/quais de Saône, dans le cadre d'un projet urbain partagé Métropole/ville/4<sup>ème</sup> arrondissement jusqu'à fin 2014, puis à la Maison du projet Rive de Saône jusqu'à l'été 2015.

Concernant la période postérieure au mois de juillet 2015, le DGS explique avoir été avisé au mois d'octobre 2017 par la nouvelle directrice générale adjointe aux ressources humaines que cet agent était affecté à la DGRH mais que son poste ne semblait pas occupé. Il indique que la ville a alors convoqué l'agent à deux entretiens, auxquels il ne s'est pas présenté, et précise qu'il a finalement été affecté, à compter du 3 avril 2018, sur un poste d'agent à la bibliothèque municipale de Saint-Rambert, puis, à partir du 3 septembre 2018, en qualité d'agent d'accueil et de gestion administrative au sein des services de la mairie du 3<sup>ème</sup> arrondissement.

---

<sup>54</sup> Les heures supplémentaires des autres agents de la ville font l'objet d'une saisie informatique mensuelle, y compris pour ceux bénéficiant d'heures supplémentaires récurrentes.

<sup>55</sup> Il s'agit du dernier arrêté d'affectation figurant au dossier administratif de l'agent. Depuis cette date (2009-2018), les bulletins de paie de l'intéressé, ainsi que son dernier arrêté d'avancement d'échelon en date du 22 novembre 2016, indiquent qu'il est affecté au service « *ressources humaines* » de la ville.

<sup>56</sup> Cette évaluation est obligatoire en application de l'article 75 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>57</sup> La chambre n'a pu avoir accès aux données CA et ARTT antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la ville lui ayant indiqué que l'outil informatique (GTA) était paramétré pour purger automatiquement les données de plus de deux ans d'âge.

<sup>58</sup> Les absences de l'intéressé (CA, ARTT ou maladie ordinaire) sur les outils de gestion RH de la ville, ont de nouveau été renseignées à compter du mois d'avril 2018.

Le DGS conclut en indiquant à la chambre que « *la reconstitution de son parcours ne (permet) pas d'établir l'existence d'un service fait entre le mois d'août 2015 et le mois d'avril 2018* » et précise « *(mettre) en œuvre à son encontre une procédure de recouvrement des sommes indûment perçues* ». Il précise également que « *le poste actuellement occupé par (l'intéressé) ne justifiant pas le versement de ces heures supplémentaires, ce codage a été supprimé* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville conteste finalement l'absence de service fait par cet agent sur toute la période examinée par la chambre, y compris du mois de juillet 2015 au mois d'avril 2018, sur la base des conclusions d'une enquête administrative interne récente, confiée à une personnalité extérieure, et fait valoir que les éléments relevés par la chambre témoignent seulement de défaillances<sup>59</sup> de la ville dans le suivi de carrière de l'agent, et non d'une absence de service fait.

Afin de caractériser l'existence d'une activité de cet agent sur la période 2010-2015 au local de la mission Serin/quais de Saône sur des fonctions d'accueil et d'information du public, puis à la maison du projet Rives de Saône, cette enquête administrative fait état de quatre personnes attestant de la présence de l'intéressé au siège de la mission dont la responsable « *grands projets* » à la Métropole de Lyon, une présidente d'association, un adjoint au maire et un agent de surveillance de la voie publique. Sur la période courant de juillet 2015 à avril 2018, le rapport d'enquête déplore « *l'inertie administrative regrettable* » qui a « *laissé libre cours à l'intéressé pour mener de lui-même des actions d'intérêt général* » mais caractérise néanmoins l'existence d'une activité, compte tenu de services rendus à certaines personnes (recueil de demandes d'emploi, de logement, d'aides diverses) grâce à son carnet d'adresses, qualifié d'imposant.

La chambre rappelle d'une part, que l'administration est tenue de placer ses agents dans une situation régulière et de les affecter, dans un délai raisonnable, sur un emploi correspondant à leur grade et à des fonctions effectives<sup>60</sup> et, d'autre part, que le contrôle par la collectivité de la réalité du service fait d'un agent administratif suppose que celui-ci soit effectivement placé sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique en charge notamment du contrôle du respect des heures de service<sup>61</sup>.

Or l'activité alléguée par la ville de cet agent à la mission Serin, puis à la maison Rives de Saône, durant la période 2010-2015, sur des fonctions d'accueil et d'information du public n'a fait l'objet d'aucune traduction administrative : absence d'acte d'affectation, absence d'évaluation, absence d'organigramme et de fiche de poste, absence d'identification du supérieur hiérarchique direct, absence d'actes relatifs à la gestion du temps de travail de l'agent (octroi des congés, ARTT, état d'heures supplémentaires). L'enquête interne diligentée par la ville n'apporte pas d'élément nouveau à cet égard.

Sur la période postérieure, de juillet 2015 à avril 2018, l'agent n'a été affecté sur aucun emploi de la ville correspondant à son grade et à des fonctions effectives. Les interventions ponctuelles relevées par l'enquête interne de la ville ont été réalisées en dehors de tout cadre hiérarchique.

Dans ces conditions, la chambre ne dispose pas d'éléments matériels attestant du service fait par cet agent sur la période courant de l'année 2010 au mois d'avril 2018<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> La ville fait notamment valoir que l'affectation de l'intéressé à la DGRH au 1<sup>er</sup> février 2009 n'était qu'un rattachement budgétaire, sans préjudice des fonctions effectivement exercées à la mairie du 4<sup>ème</sup> arrondissement jusqu'en 2010, puis à la mission Serin et à la maison du projet Rives de Saône jusqu'en 2015.

<sup>60</sup> CE, 11 juillet 1975, Ministre de l'éducation nationale c/ Dame Saïd ; CE, 9 avril 1999, Rochemais, n° 155304.

<sup>61</sup> Un fonctionnaire d'une collectivité territoriale ne peut faire l'objet d'une retenue sur rémunération pour absence de service fait, proportionnelle à cette absence, que dans l'hypothèse où il s'est abstenu d'effectuer tout ou partie de ses heures de service. (CE, 19 octobre 2012, Commune de Molsheim, n° 329636).

<sup>62</sup> Au 31 décembre 2017, la rémunération brute mensuelle de l'intéressé s'élevait à 2 480 €.

#### 4.4 L'indemnisation des astreintes et permanences

Durant la période sous revue, le montant total des indemnités versées aux agents au titre des astreintes et permanences est resté relativement stable, entre 432 k€ et 455 k€.

Le régime d'organisation des astreintes et permanences a été défini par une délibération du 4 mai 2009, modifiée les 28 février 2011, 7 novembre 2011 et 2 avril 2012.

Conformément à la réglementation, ces délibérations précisent les cas dans lesquels le recours aux astreintes est possible, la liste des emplois concernés, ainsi que les modalités d'organisation retenues par service.

**Tableau 20 : Indemnités d'astreinte versées annuellement**

	2013	2014	2015	2016	2017
Indemnités d'astreinte et de permanence (en €)	452 781	432 854	442 838	434 778	454 566
Nombre d'heures	5 875	5 751	6 514	6 106	6 395

Source : bilans sociaux ville de Lyon

#### 4.5 L'octroi de la « nouvelle bonification indiciaire accueil »

Au 31 décembre 2017, 2 468 agents de la ville bénéficiaient d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI), soit 34 % de l'effectif total des agents permanents (7 257 agents) et 40,4 % de l'effectif des agents titulaires (6 107 agents).

Parmi les agents bénéficiaires, 966, soit 40 %, se voient verser une NBI au motif qu'ils exercent des fonctions d'accueil à titre principal, sur le fondement du décret portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale.

Toutefois, comme elle l'avait déjà relevé dans son rapport de 2010, la chambre note que la nature de l'emploi exercé par nombre de ces agents apparaît peu cohérente avec un temps de travail qui serait consacré, au moins pour moitié, à une activité d'accueil du public (CE, 4 juin 2007, commune de Carrières-sur-Seine, n° 284380).

Il en est ainsi des agents de bibliothèque (95 agents), des agents de gestion administrative (63 agents), ou encore des gardiens d'établissements sportifs (23 agents).

La chambre invite en conséquence la ville à revoir les conditions d'attribution de la 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.

#### 4.6 La prime d'intéressement liée à la réussite des centres de responsabilité municipaux

Les centres de responsabilité municipaux (CRM) ont été mis en place par la ville au début des années 90, dans le cadre des expériences de modernisation du service public par le management participatif. Conçus comme des outils d'apprentissage du travail par objectifs, ils permettent d'accompagner le plan de mandat et les plans d'action de l'administration qui en découlent.

**Tableau 21 : Montant de l'intéressement versé aux agents**

En €	2013	2014	2015	2016	2017
Prime d'intéressement	2 905 401	2 925 825	2 977 367	3 027 543	3 066 518

Source : bilans sociaux ville de Lyon

Chaque CRM correspond à une unité de cinq à 50 agents, pilotée par un responsable librement désigné par l'ensemble des participants. Chaque CRM propose en début de campagne un objectif qui s'inscrit dans les orientations fixées chaque année par un comité de pilotage, composé de l'adjoint délégué aux ressources humaines et au dialogue social et du groupe de direction générale, et généralement dans les priorités du service. Il s'agit ensuite d'atteindre cet objectif à une échéance déterminée, par des actions respectant des indicateurs de résultat préalablement définis.

Selon les résultats atteints, tous les agents d'un même CRM perçoivent 100, 50 ou 0 % d'un intéressement pécuniaire qui s'élève à 457,37 € bruts. En 2017, 7 840 agents ont perçu cette prime pour un montant total de 3 066 518 €, soit un montant moyen de 391 € par agent.

La ville a transmis à la chambre un document relatif aux règles communes de participation et d'intéressement explicitant les modalités de calcul. Ces règles n'ont toutefois pas été délibérées. En tout état de cause, un tel dispositif d'intéressement pécuniaire ne reposait, jusqu'en 2010, sur aucune base légale dans la fonction publique.

Sous réserve d'une délibération expresse en ce sens, ce dispositif pourrait désormais trouver son fondement dans la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social<sup>63</sup> et ses deux décrets d'application du 3 mai 2012.

## **5 LES AUTRES ELEMENTS DE REMUNERATION INDIRECTE**

### **5.1 Les avantages en nature**

#### **5.1.1 Les logements**

Le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, complété par l'arrêté du 22 janvier 2013, a remanié l'encadrement juridique des attributions de logement de fonction.

Le nouveau régime modifie les conditions de logement pour nécessité absolue de service (NAS) et supprime la notion de logement pour utilité de service au profit des conventions d'occupation précaire avec astreinte (COPA). Cette réforme est entrée en vigueur le 11 mai 2012, mais le décret du 3 décembre 2015 a repoussé la date limite de mise en œuvre au 1<sup>er</sup> mai 2016.

Par délibération du 16 janvier 2017, le conseil municipal a pris acte tardivement de cette évolution réglementaire, en fixant la liste des emplois ouvrant droit aux concessions de logement par nécessité absolue de service ou par COPA, et en prévoyant que les dépenses d'eau, gaz, électricité, chauffage, garage, liées à l'occupation d'un logement sont désormais obligatoirement supportées par l'agent logé.

A la date de cette délibération, 154 agents étaient bénéficiaires d'une concession de logement pour NAS. Il s'agit à 90 % de gardiens d'établissements (établissements scolaires, sportifs, mairies d'arrondissement). Afin de garantir un traitement équitable, la délibération instaure un forfait de facturation au titre des charges locatives de 8 € par m<sup>2</sup> et par an, révisé tous les trois ans, sur la base du dernier taux d'inflation connu à la fin de la période triennale.

---

<sup>63</sup> « Après avis du comité technique, l'organe délibérant peut décider d'instituer une prime d'intéressement tenant compte des résultats collectifs des services, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat ».

En 2017, quatre agents étaient bénéficiaires d'un logement pour occupation précaire avec astreinte. Les emplois éligibles sont le DGS, les DGA, les DGS d'arrondissement et certains emplois de police municipale. Ils sont assujettis au paiement d'une redevance représentant 50 % de la valeur locative réelle du logement, calculée au regard du nombre de pièces du logement. Les charges afférentes à l'utilisation du logement sont réglées en totalité par le bénéficiaire du logement.

### 5.1.2 Les véhicules de fonction

En application de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, les agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'une commune ainsi qu'un seul emploi de collaborateur de cabinet, peuvent bénéficier d'un véhicule de fonction.

Durant la période sous revue, seuls les emplois de DGS et de DGA ont effectivement bénéficié de véhicules de fonction.

Toutefois, cette attribution d'un véhicule de fonction n'a pas fait l'objet d'une délibération préalable de l'organe délibérant qui doit fixer la liste des bénéficiaires ainsi que les modalités d'usage de ces véhicules, et la renouveler chaque année, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

En réponse aux observations provisoire, l'ordonnateur indique que le conseil municipal sera invité à délibérer sur ces attributions afin de se conformer au formalisme attendu.

## 5.2 La politique sociale

Les agents de la ville de Lyon bénéficient de diverses mesures d'action sociale, représentant, en 2017, un coût global d'environ 13 M€ : les titres restaurant, une participation financière de l'employeur à la protection en santé et en prévoyance, un plan de déplacement domicile-travail et des subventions aux cinq associations du personnel.

**Tableau 22 : Politique sociale**

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Protection santé prévoyance	1 401 004	2 133 843	2 184 422	3 153 289	3 047 996	117,6 %
Subventions aux associations du personnel	2 890 941	2 819 735	2 419 735	3 007 735	3 050 717	5,5 %
Titres restaurant	5 635 954	5 732 173	5 888 416	5 958 120	5 937 804	5,4 %
Plan de déplacement domicile-travail	1 001 589	1 034 673	1 076 807	1 131 546	1 177 325	17,5 %
Prestations sociales ( séjours enfants, allocation enfant handicapés)	168 344	176 595	178 427	181 608	191 571	13,8 %
TOTAL	11 097 832	11 897 019	11 747 807	13 432 298	13 405 413	20,8 %

Source : bilans sociaux, retraitement CRC

## 6 LES AGENTS MIS A DISPOSITION D'ORGANISMES CULTURELS

La ville de Lyon met du personnel à disposition de plusieurs organismes culturels, à titre gratuit.

En 2017, 247,5 ETP<sup>64</sup> étaient concernés, dont 212 au bénéfice de l'Opéra national de Lyon. Ainsi 10,9 M€<sup>65</sup> de charges de personnel sont pris en charge par la ville au profit de l'opéra, 0,8 M€ au profit de la Maison de la danse, 0,4 M€ au profit du théâtre de la Croix-Rousse et du théâtre Nouvelle Génération et 0,1 M€ au profit du Théâtre du Point du Jour.

### 6.1 Les effectifs concernés et la valorisation de la mise à disposition

Au cours de la période sous revue, environ 200 agents de la ville de Lyon, tous statuts confondus, étaient mis à disposition de l'opéra, pour y exercer des fonctions dans l'un des cinq services de l'organisme. Les non-titulaires représentent 70 à 73 % de l'effectif mis à disposition.

Outre l'opéra, principale structure d'accueil des agents mis à disposition, trois théâtres, les Subsistances et la Maison de la danse bénéficient de mises à disposition de personnels municipaux titulaires et non titulaires, pour des effectifs beaucoup moins importants.

**Tableau 23 : Effectif municipal mis à disposition au 31 décembre de chaque année**

Effectifs mis à disposition	2013	2014	2015	2016	2017
Théâtre de la Croix-Rousse	10	12	12	12	11
Théâtre Nouvelle Génération	9	9	11	10	11
Théâtre du Point du jour	3	3	4	3	3
Maison de la danse	21	21	20	19	19
Les Subsistances	2	1	1	0	0

Source : données de la paye produites, retraitement CRC

Ces mises à disposition de personnel peuvent être valorisées comme suit :

**Tableau 24 : Valorisation des mises à disposition de personnel auprès d'associations culturelles (en €)**

Structure d'accueil	2013	2014	2015	2016	2017
Opéra	9 596 255	10 031 332	10 288 754	10 241 397	10 212 911
Théâtre de la Croix-Rousse	372 977	397 158	438 403	450 253	433 288
Théâtre Nouvelle Génération	377 095	394 526	390 804	384 980	392 262
Théâtre Permanent / Point du Jour	119 400	118 513	125 141	125 558	122 805
Maison de la danse	770 658	792 954	758 589	784 159	781 342
Les nouvelles Subsistances	64 031	57 446	38 888	23 318	
Total annuel	11 300 416	11 791 929	12 040 579	12 007 665	11 942 608

Source : ville de Lyon

### 6.2 Le régime de mise à disposition

Cette mise à disposition d'agents employés par la ville de Lyon auprès de ces associations, et notamment de l'association Opéra de Lyon, appelle deux observations<sup>66</sup>, déjà mentionnées dans le précédent rapport de la chambre.

<sup>64</sup> 17 ETP étaient mis à disposition de la Maison de la danse pour 1,7 M €, 9 ETP étaient mis à disposition du Théâtre Nouvelle Génération pour 0,7 M€, 7,8 ETP étaient mis à disposition du Théâtre de la Croix-Rousse pour 0,7 M€, 1,8 ETP étaient mis à disposition du Théâtre du Point du Jour pour 0,2 M€.

<sup>65</sup> Coût valorisé aux annexes budgétaires.

<sup>66</sup> A l'exception des subsistances qui bénéficient uniquement de mises à disposition d'agents titulaires dont les rémunérations sont remboursées à la ville de Lyon.

### 6.3 Les mises à disposition d'agents contractuels<sup>67</sup>

La mise à disposition n'est réglementairement envisageable que pour les agents employés à durée indéterminée, en application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 15 février 1988, et mis à disposition notamment d'un établissement public rattaché à la commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont la commune est membre. La mise à disposition d'agents contractuels (CDD ou CDI) employés par une collectivité auprès d'une association est donc exclue.

Les 157 agents non-titulaires présents à l'opéra en décembre 2017 occupent des fonctions diverses, administratives, techniques ou artistiques. Le bilan social 2016<sup>68</sup> de la ville de Lyon mentionne 59 agents mis à disposition de l'opéra, sans évoquer les autres agents de la ville de Lyon travaillant effectivement pour l'opéra mais dont les statuts ne permettent pas la mise à disposition : CDI, CDD, stagiaires et « *autres statuts* ».

### 6.4 Le défaut de remboursement des traitements et salaires des agents mis à disposition

Les relations contractuelles entre la ville de Lyon et l'association Opéra de Lyon sont régies par une convention en date du 24 juin 1993. Cette dernière prévoit notamment, s'agissant des personnels, la mise à disposition d'agents titulaires et contractuels, ainsi que l'exonération du remboursement des rémunérations servies aux agents mis à disposition.

Toutefois, selon l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa version actuellement en vigueur<sup>69</sup>, la mise à disposition doit obligatoirement donner lieu à remboursement des traitements par la structure bénéficiaire.

*Il ne peut être dérogé à cette règle que dans les hypothèses où « la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'un groupement d'intérêt public, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne, d'un Etat étranger, auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet Etat ou auprès d'un Etat fédéré ».*

Les mises à disposition intervenant au bénéfice des associations culturelles n'étant pas visées par ces dérogations, celles-ci sont tenues de rembourser à la collectivité concernée les rémunérations versées aux fonctionnaires.

La chambre invite en conséquence la ville de Lyon, d'une part, à régulariser la situation du personnel contractuel en lien avec les structures bénéficiaires et, d'autre part, à se conformer à la réglementation concernant le remboursement des traitements des agents titulaires.

---

<sup>67</sup> A l'inverse des agents titulaires, la ville n'a pas formalisé, par le biais de conventions, les mises à disposition de ces agents contractuels aux structures bénéficiaires.

<sup>68</sup> Page 15, « *effectifs sur emplois permanent mis à disposition ou détachés à la ville de Lyon au 31.12.2016* ».

<sup>69</sup> La réglementation actuellement applicable sur ce point est issue de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 et du décret du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

## 7 LA GESTION DES CARRIERES, LA FORMATION ET LE CLIMAT SOCIAL

### 7.1 Les avancements d'échelon, de grade et la promotion interne

Avant l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, de l'avancement à durée unique pour l'ensemble des agents, la ville appliquait, sauf exceptions, l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale.

Les ratios appliqués par la ville au titre de l'avancement de grade résultent d'une délibération du 11 avril 2011 pour les grades de catégorie C et certains grades de catégorie A des filières culturelle et médico-sociale, et ceux adoptés entre 2013 et 2017 suite aux réformes des différents cadres d'emplois concernés (catégorie A, catégorie A des filières sanitaires et sociale, sécurité, administrative, technique, culturelle et sportive).

Le nombre d'agents promouvables est resté relativement stable sur la période, à l'exception de l'augmentation significative constatée en 2017, résultant de la modification des structures des cadres d'emploi de catégorie C et des conditions d'avancement de grade intervenues dans le cadre du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR). Le ratio promus/promouvables a alors fortement diminué, passant de 43 % en 2016 à 30 % en 2017.

Le nombre de promotions internes a fortement diminué durant la période sous revue. L'ouverture des listes d'aptitude est liée aux besoins de la ville, définis dans le plan de gestion des activités, des emplois et des compétences (PGAEC), et conditionnée par le nombre de recrutements externes dans le cadre d'emploi.

### 7.2 La formation

Le budget consacré par la ville à la formation des agents, hors cotisation CNFPT, durant la période sous revue, représente en moyenne 0,4 % des dépenses globales de personnel.

Le nombre de jours annuels de formation par agent s'élève en moyenne à 3,8, soit un niveau supérieur aux deux jours de formation par an constatés en moyenne dans les communes de taille importante en 2015<sup>70</sup>.

**Tableau 25 : Budget annuel de formation**

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Budget annuel formation (hors cotisation CNFPT)	1 745 186	1 530 119	1 300 519	1 327 949	1 130 008	- 35 %
Charges totales de personnel (en k€)	310 205	324 235	332 914	339 018	346 791	+ 11,8 %
Ratio	0,5 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	- 40 %
Nombre de jours de formation par an	29 409	27 688	29 365	28 691	25 022	- 15 %
Effectif agents sur emplois permanents au 31 décembre	7 257	7 307	7 313	7 297	7 257	0
Nombre de jours par agent	4	3,8	4	3,9	3,4	- 15 %

Source : bilans sociaux, retraitement CRC

### 7.3 Le climat social

Le nombre total de jours d'arrêts de travail pour grèves a quasiment doublé depuis 2016 (+ 73 % : de 3 740 jours en 2013 à 6 499 en 2017), ce qui révèle une dégradation du climat social.

<sup>70</sup> Source : données sociales 2015 de la FPT (FNCDG et ANDCDG).

Le nombre de jours de grève (211 en 2015) est en effet supérieur aux 192 jours de grève constatés en moyenne, en 2015, dans les communes de taille importante<sup>71</sup>.

Les préavis déposés localement ont principalement concerné la police municipale (demande de hausse des effectifs, revalorisation indemnitaire, demande d'armement), l'éducation (manque d'effectifs, rythmes scolaires, tensions dans les services) et les établissements culturels (conditions de travail).

**Tableau 26 : Grèves, période sous revue**

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Préavis de grève national	15	11	6	23	27	80 %
Préavis de grève local	43	32	39	35	32	- 25 %
Nombre de jours de grève	55	94,5	211	300	292	43 %
dont police municipale	46	55	85	104	103	123 %
Nombre d'agents grévistes sur l'année <sup>72</sup>	7 620	6 125	6 833	12 155	11 945	56 %
Nombre de jours d'arrêt de travail	3 740	3 387	3 633	7 561	6 499	73 %
Montant des retenues en €	201 188	188 379	199 668	412 893	363 268	80 %

Source : bilans sociaux, retraitement CRC

## **8 CONCLUSION SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Les dépenses de personnel de la ville de Lyon, d'un montant de 346,8 M€ en 2017, pour un effectif de 8 662 agents, ont augmenté en moyenne de 2,8 % par an sur la période et leur part dans les charges de gestion est passée de 58 % à 60,8 %.

L'organisation du temps de travail effectivement mise en œuvre au sein des différents services de la collectivité n'est pas lisible. Cette organisation découle en effet de règlements propres à chaque service, nombreux et hétérogènes, peu compatibles avec un contrôle effectif du respect du temps de travail laissé à l'appréciation des encadrants de proximité. Pour respecter la durée légale annuelle du temps de travail, la ville doit cesser l'octroi irrégulier d'un jour de congé supplémentaire et régulariser l'octroi des jours de congé fractionnés. Le recours à des agents contractuels pour occuper certains emplois permanents de catégorie A n'apparaît pas toujours justifié.

En outre, le versement des IHTS s'effectue en dehors du cadre réglementaire, en l'absence de contrôle automatisé du temps de travail, et en raison de l'attribution de forfaits d'heures supplémentaires qui ne correspondent pas nécessairement aux heures réellement effectuées par les agents bénéficiaires.

Enfin, la ville met à disposition, à titre gratuit, un nombre important d'agents au bénéfice d'organismes culturels gérés sous forme associative, dont l'Opéra national de Lyon, pour un montant d'environ 10 M€, dans des conditions irrégulières. Ces organismes sont en effet exonérés du remboursement des traitements des fonctionnaires mis à leur disposition et bénéficient irrégulièrement de la mise à disposition d'agents contractuels employés par la ville.

<sup>71</sup> Source : données sociales 2015 de la FPT (FNCDG et ANDCDG).

<sup>72</sup> Un agent participant à plusieurs grèves est compté pour chacune d'entre elles.

## LA COMMANDE PUBLIQUE

### 1 PERIMETRE ET VOLUME DE L'ACHAT PUBLIC A LA VILLE DE LYON

Selon les bilans annuels de la direction de la commande publique, les achats de la ville de Lyon atteignaient 190 M€ TTC en 2017, réalisés auprès de presque 5 000 fournisseurs, et plus de 1 800 marchés, dont 105,4 M€ en dépenses de fonctionnement et 83,7 M€ en dépenses d'investissement. Le volume financier d'achats a diminué depuis 2013.

En 2017, 737 marchés et accords-cadres ont été notifiés, dont 245 relevant de la direction de la commande publique et 277 marchés inférieurs à 50 000 € ; 19 % des achats étaient effectués sans publicité ni mise en concurrence, une proportion en légère diminution depuis 2013.

Les marchés passés selon une procédure formalisée ont représenté en moyenne, sur la période, 30 % du total des marchés conclus. Ce taux tend à progresser alors que le nombre de procédures lancées et de marchés notifiés chaque année diminue constamment depuis 2013. Les marchés de service représentent la plus grande part des marchés passés, soit en moyenne 56 %.

Les marchés sont en majorité passés par la direction de la commande publique et la direction de la construction.

### 2 L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

#### 2.1 **Une organisation centralisée reposant sur la direction de la commande publique**

La ville de Lyon a privilégié une spécialisation de la fonction achat et une stricte délimitation des compétences de chaque agent, service ou direction, en fonction des enjeux financiers de l'achat. Ainsi, la direction de la commande publique (DCP) constitue un centre d'appui et de ressources, proposant ses services à toutes les directions opérationnelles pour la passation des marchés. Leur exécution relève en revanche des services opérationnels.

##### 2.1.1 Organisation et missions de la direction de la commande publique

La DCP, rattachée au secrétariat général de la ville de Lyon, est issue de la fusion, en 2011, des directions des marchés publics et des achats, auparavant distinctes. Elle compte 38 ETP, répartis dans quatre services, qui interviennent tous au cours du processus d'achat.

La DCP, qui organise le processus de recensement des besoins et de planification des achats, a en principe une vision d'ensemble des marchés passés par la ville, sauf les marchés de travaux de la responsabilité de la direction de la construction, les marchés passés sous forme de lettre de commande pour les achats répondant à des besoins récurrents inférieurs à 25 k€ par an et les marchés passés par les arrondissements dans les domaines qui leur sont réservés, en application de la loi du 31 décembre 1982 dite « loi PML ».

En dehors de ces trois domaines, la DCP intervient dans toutes les procédures d'achat. Elle apporte notamment son appui :

- systématiquement pour le recensement des besoins, la computation des seuils et le choix de la procédure ;
- par l'intervention des chargés de procédure marché et chargés de procédure achat, dans la confection des dossiers de consultation des entreprises, y compris les cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) et cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) ;
- ponctuellement, en cours d'exécution, par l'intervention du service achat pour le suivi de la bonne exécution des conditions contractuelles.

La DCP intervient donc comme prestataire de service pour les directions opérationnelles de la ville, qui disposent cependant de délégations pour effectuer certains achats directs jusqu'à 50 k€. Elle élabore et met également à disposition des directions opérationnelles de nombreuses ressources en appui aux procédures de passation, anime des formations en interne et définit globalement la stratégie d'achats de la ville, notamment dans le cadre du schéma de promotion des achats responsables, rendu obligatoire par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire<sup>73</sup>. Elle réalise des audits pour contrôler le respect des procédures internes à la collectivité en matière d'achat et est responsable de la gestion et de la maintenance des systèmes d'information de l'achat public de la collectivité.

La DCP est certifiée ISO 9001 sans discontinuer depuis 2012.

Enfin, au titre de ses missions annexes, la DCP intervient dans les procédures de délégation de service public (DSP), en lien avec les directions opérationnelles qui suivent les équipements concernés et avec le service du contrôle de gestion externe.

#### 2.1.2 Les compétences des autres directions en matière de marchés publics

Certaines directions opérationnelles, particulièrement consommatrices de marchés, ou parce qu'elles font face à des enjeux d'achats spécifiques, ont été identifiées comme directions « *expertes* » (direction de la construction – DC) ou « *semi-expertes* » (directions de la gestion technique des bâtiments – DGTB, des affaires culturelles – DGC – et cabinet). Ces directions, parce qu'elles disposent en principe d'une plus grande expertise en matière d'achats publics, bénéficient d'une plus large délégation pour passer leurs propres marchés : jusqu'au seuil de procédure formalisée pour les directions semi-expertes, tandis que la DC est habilitée à passer elle-même tous ses marchés.

Dans ces directions expertes et semi-expertes, des agents sont spécialisés en matière de passation des marchés et régulièrement formés pour cela.

---

<sup>73</sup> L'obligation d'adopter et de publier un schéma de promotion des achats publics socialement responsables est prévue par l'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire afin d'encourager les acheteurs publics dans la voie des achats responsables. Cet article a été modifié par l'article 76 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, afin d'élargir ce schéma à la promotion des achats publics écologiquement responsables. Sont soumis à cette obligation les collectivités territoriales, lorsque le montant total annuel des achats est supérieur à 100 M€ HT.

### 2.1.3 Une compétence exercée à la marge par les mairies d'arrondissement

L'article L. 2511-22 du CGCT prévoit les conditions dans lesquelles le conseil municipal donne délégation aux conseils d'arrondissement pour préparer, passer, exécuter et régler les marchés pouvant être passés sans formalité préalable, en fonction de leur montant. Le conseil municipal de Lyon a ainsi délégué aux conseils d'arrondissement une compétence doublement limitée. D'une part, les conseils d'arrondissement ont compétence uniquement pour passer les marchés à procédure adaptée (MAPA) en raison de leur montant inférieur aux seuils européens (et a fortiori, les marchés sans publicité, ni mise en concurrence). D'autre part, ils ont compétence limitée à certains objets listés de manière exhaustive dans la délibération (à partir de la nomenclature des achats de la ville), dans les domaines de la communication, de la décoration, ou encore des services de traiteur ou de l'organisation de festivités.

En pratique, les arrondissements utilisent largement les marchés transversaux et passent directement très peu de marchés.

## 2.2 Le recours à la mutualisation

En raison d'une taille critique qu'elle estime déjà suffisante pour mettre en œuvre une stratégie d'achats efficace, la ville de Lyon limite son recours à des groupements et centrales d'achats aux cas dans lesquels elle estime en retirer un gain, financier ou organisationnel, ou en procurer aux autres participants sans supporter elle-même de surcoût.

Les groupements auxquels elle participe sont constitués pour la plupart avec le CCAS, la Métropole ou certaines communes voisines. Les achats de la ville via un groupement ont représenté 55,8 M€, de 2013 à 2017. Le bilan effectué de ces groupements par la ville souligne notamment la faiblesse des gains financiers.

L'Union des groupements d'achat publics (UGAP) est la seule centrale d'achats à laquelle la ville a eu recours sur la période, pour 8,3 M€ d'achats, de 2013 à 2017, portant notamment sur des petites fournitures. Le service achats de la DCP estime devoir rationaliser les achats effectués via l'UGAP, qui sont parfois réalisés alors qu'un marché passé par la ville existe déjà sur ce segment.

## 3 LA REGULARITE ET LA QUALITE DU PROCESSUS D'ACHAT

La chambre a examiné la régularité et la qualité du processus d'achat, notamment à partir du contrôle d'un échantillon d'une centaine de marchés, représentant environ 100 M€ d'achats (hors marchés passés sans montant minimum, ni maximum), dont :

- des marchés passés par la direction de la commande publique et les directions dites expertes et semi-expertes ;
- des marchés de toutes natures (fournitures, services et travaux) ;
- des marchés passés tout au long de la période sous revue (de 2013 à début 2018) ;
- des marchés allotis ou non ;
- des marchés simples, à bons de commande, des accords-cadres ;
- des marchés de tout montant (de moins de 25 k€ à plusieurs millions d'euros).

L'analyse de cet échantillon représentatif n'a pas identifié de problèmes significatifs récurrents dans le processus de passation des marchés publics à la ville de Lyon, à l'exception des éléments relevés ci-après.

### 3.1 La qualité du processus de passation des marchés publics

#### 3.1.1 Une spécialisation des acteurs de la passation des marchés

Seules la direction de la commande publique (DCP) et, pour ce qui la concerne, la direction de la construction (DC) interviennent dans le choix de la procédure de passation, en fonction de la computation des seuils qui résulte du recensement des besoins. La computation des seuils se fait sur la base d'une nomenclature révisée annuellement et adoptée par délibération du conseil municipal.

De même, seules la DCP et la DC passent les marchés qui doivent l'être selon une procédure formalisée.

La DCP, même quand elle n'assume pas directement la procédure, apporte un appui aux directions opérationnelles dans la mise en œuvre de la procédure adaptée (aide à la rédaction des dossiers de consultation, à l'analyse des candidatures et des offres, à la négociation). Les outils et modèles mis à disposition par la DCP, ou ceux propres aux directions « *expertes* » et « *semi-expertes* », sont largement respectés.

Ainsi, le choix de la procédure et la passation des marchés reposent sur un nombre réduit d'agents par rapport au nombre de directions opérationnelles et de services de la ville à l'origine des besoins d'achat. Cette organisation est de nature à réduire les risques relatifs à la bonne application de la réglementation en matière de passation de marchés publics.

Les délégations de signature consenties aux élus en matière de commande publique n'appellent pas d'observation. Les nombreuses délégations consenties à des agents reposent sur un grand nombre d'arrêtés, nominatifs ou collectifs, souvent modifiés. Malgré leur publication sur l'intranet de la collectivité, l'identification rapide de la personne compétente pour signer un document intervenant dans la préparation, la passation ou l'exécution du marché n'apparaît pas évidente.

La spécialisation dans la passation des marchés n'empêche pas une certaine hétérogénéité des pratiques, notamment en matière d'archivage et de conservation des pièces de passation et d'exécution, inégalement accessibles. La chambre invite sur ce point la collectivité à élaborer et diffuser largement au sein des services des règles claires concernant l'archivage de ces pièces, en s'appuyant sur la pratique actuelle de la DCP.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'un tel chantier est actuellement en cours.

Cette structuration des processus de passation n'empêche pas, par ailleurs, un nombre important d'achats directs réalisés à tort, en dehors de toute procédure de publicité et de mise en concurrence (voir *infra*).

#### 3.1.2 Le respect des grands principes de la commande publique

A l'aune de l'échantillon de marchés analysés, la chambre relève le respect global 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 particulier, la systématisation de l'allotissement, quand il est possible afin de susciter une large concurrence et de favoriser l'égal accès à la commande publique, a pu être vérifiée, à une exception près.

### 3.1.2.1 Un cas d'absence d'allotissement

La ville a souhaité confier la conception, l'aménagement et l'exploitation de la Fan Zone à un prestataire extérieur, estimant ne pas disposer en interne des compétences requises.

Le 28 mai 2015, la ville a lancé une procédure d'appel d'offres ouvert en vue d'un marché public à exécuter du 15 octobre 2015 au 31 juillet 2016. La date limite de remise des offres était fixée au 29 juin 2015, soit un mois plus tard. Le cahier des charges techniques particulières portait sur la gestion de l'intégralité de la manifestation, y compris la sécurité et le choix de partenaires locaux. Il différenciait des prestations obligatoires, des prestations additionnelles (notamment hospitalités, service traiteur gastronomique) et des prestations supplémentaires éventuelles (écran géant complémentaire, plateforme média). Il était demandé aux candidats de formuler trois offres, dont une autofinancée et deux aux prix respectifs de 420 k€ et 840 k€ HT.

L'ampleur de la prestation demandée, non allotie, a conduit la collectivité à exiger des candidats des capacités financières (chiffre d'affaires de 1 M€) et techniques (capacité à réaliser un évènement public de 10 000 personnes) élevées.

Ainsi, une seule entreprise s'est portée candidate, en formulant une offre sur un seul des trois scénarii demandés aux termes du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) : la société GL Events. L'offre n'a pas été considérée comme irrégulière mais la procédure a finalement été déclarée sans suite le 10 juillet 2015 au motif que « *des imprécisions sur le besoin dans la rédaction du dossier de consultation des entreprises n'ont pas permis une analyse des offres correcte et conforme aux exigences réelles de la ville de Lyon* » et que ce défaut de transparence a « *nui à la condition de la mise en concurrence* ».

Une nouvelle procédure a été lancée le 17 juillet 2015. Les principales modifications du CCTP portent sur l'exclusion des prestations de sécurisation et gardiennage du site pendant les horaires minimums d'ouverture au public, dont la ville se charge directement, l'intégration de l'installation d'un second écran et d'une plateforme média dans les prestations obligatoires, et sur la forme et le budget de l'offre, soit une seule offre demandée estimée à 1,1 M€ HT. Les capacités exigées des candidats sont identiques et les offres doivent être remises au plus tard le 20 août 2015, soit dans un délai d'un mois.

A nouveau, seule la société GL Events s'est portée candidate et le marché lui a été attribué en février 2016, pour un montant de 1,1 M€, très légèrement inférieur à celui estimé. Quelques mois plus tard seulement, en juillet 2016, un avenant d'une valeur de 249 k€ HT, soit 22,66 % du contrat initial, est conclu. Cet avenant à l'incidence financière importante est notamment justifié par des prestations supplémentaires demandées par la ville, concernant la capacité du centre média presse et au programme d'animation, dont il paraît étonnant qu'elles n'aient pu être anticipées au moment de la négociation initiale, et par des modifications des prestations initiales liées aux mesures de sécurité supplémentaires demandées par la préfecture.

L'ordonnateur a justifié le recours à un marché global par le contexte particulier que constituaient les exigences sécuritaires apparues en 2015, la difficulté à définir précisément des besoins en amont, et par la volonté de garantir la maîtrise financière du projet. Il n'a toutefois produit aucun élément permettant d'affirmer que l'on se trouvait dans l'un des trois cas de dérogation à l'allotissement prévu par le code des marchés publics et, en particulier, aucune pièce témoignant d'une étude préalable concluant à l'incapacité pour la ville d'assurer elle-même les missions de coordination et de pilotage, ou aux difficultés techniques ou financières qui résulteraient de l'allotissement. L'enveloppe financière elle-même a été revue à la hausse, sous l'effet de l'avenant, quelques mois après la signature du marché.

Au final, l'absence d'allotissement sur ce marché peut être regardée comme ayant réduit l'effectivité de la mise en concurrence pour la conception, l'exploitation et la coordination de la Fan Zone et, par conséquent, favorisé l'unique candidat.

### 3.1.2.2 Les méthodes d'analyse des offres

La DCP a créé et mis à disposition des agents des modèles de rapport d'analyse des offres et les agents de la DCP assistent les directions opérationnelles dans cette analyse.

Par ailleurs, la ville a développé la pratique du mémoire justificatif des offres dans lequel chaque question est notée précisément, ce qui améliore la transparence des procédures.

L'analyse de l'échantillon de marchés a toutefois relevé, ponctuellement, des incohérences entre la qualité des offres formulées par les candidats et l'analyse, donc la notation qui en a découlé. C'est notamment le cas sur l'attribution du marché de prestations d'hôtesses passé par les services du cabinet en 2017.

La chambre a analysé les formules de notation régulièrement utilisées par la ville dans ses dossiers de consultation : ces formules traduisent la priorité donnée par la ville à sa volonté de maîtriser les coûts mais elles sont susceptibles dans certains cas de neutraliser la pondération liée aux autres critères affichée au règlement de consultation. Elles exposent ainsi la collectivité à un risque au regard des principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats.

En effet, pour l'analyse du critère prix, la ville recourt régulièrement à la formule suivante :

$$\text{Note} = 5 - [4 \times (\text{offre} - \text{offre la moins disante}) / k^{74} \times \text{offre la moins disante}]$$

Cette formule a pour effet de sanctionner fortement les offres dont le prix s'écarte de l'offre la plus basse, choix que la ville explique par le souhait de maîtriser l'évolution de ses dépenses.

Par ailleurs, la ville recourt régulièrement à une formule type de notation pour les critères autres que le prix, c'est-à-dire les critères techniques mais également les critères relatifs au respect de l'environnement :

$$\text{Note} = 1 + (\text{somme des notes obtenues à chaque question} / \text{somme des notes maximales} \times 4)$$

Cette formule ramène à une note sur cinq la note globale attribuée à l'offre au terme de l'analyse du mémoire justificatif de l'offre (MJO). Elle a, au contraire de la précédente, pour effet d'écraser les écarts entre les candidats proposant des offres dont la valeur technique n'est pas équivalente.

L'intérêt pour la ville de minorer la valeur technique n'apparaît pas établi et contrevient d'ailleurs aux efforts mis en œuvre pour objectiver la notation initiale de ces critères, au moyen des MJO notés.

Dans les deux cas, la notation s'effectue *in fine* sur une échelle de 1 à 5. Pour le critère prix, alors que la ville explique réserver la note de 0 aux offres irrégulières, la chambre rappelle que celles-ci doivent être écartées préalablement et n'ont pas vocation à être notées. Le juge administratif admet d'ailleurs que les offres dépassant un certain seuil de prix puissent être notées 0<sup>75</sup>. Pour les autres critères, la ville évoque la nécessité de les noter sur la même échelle que le critère prix.

<sup>74</sup> Le coefficient k varie selon les marchés et l'offre supérieure ou égale à [(1+k) x offre la moins disante] obtient la note de 1.

<sup>75</sup> CAA Bordeaux, n° 15BX04151, 24/07/2018.

La chambre constate que l'effet combiné de ces deux méthodes de notation, qui aboutit à pénaliser plus que proportionnellement les offres s'écartant du prix le plus bas, tout en pénalisant moins que proportionnellement les offres s'écartant de la meilleure valeur technique, peut poser un problème au regard de la pondération des critères déterminée par l'acheteur et affichée dans le dossier de consultation, et aboutir à sa neutralisation en minorant la prise en compte de la valeur technique dans l'évaluation des offres. Le risque de neutralisation de la pondération des critères est d'autant plus élevé que la pondération affichée se rapproche d'une répartition de type 50 % critère technique / 50 % critère prix.

Au surplus, le recours à des critères de notation aussi complexes peut favoriser un effet d'apprentissage, au détriment des entreprises nouvellement amenées à candidater aux marchés de la ville de Lyon et donc de l'égal accès à la commande publique.

Le juge administratif considère de façon constante que s'il appartient au pouvoir adjudicateur de définir librement la méthode de notation de chacun des critères de sélection, ces méthodes sont entachées d'irrégularité si en méconnaissance des principes fondamentaux d'égalité de traitement et de transparence des procédures, ces méthodes neutralisent la pondération des critères de sélection et conduisent à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie. Cette irrégularité est admise quand bien même les documents de consultation rendent publiques les méthodes de notation des critères<sup>76</sup>. Si le juge a par ailleurs déjà eu l'occasion de valider des méthodes de notation non strictement proportionnelles qui augmentent les écarts de notes entre les offres<sup>77</sup>, il a également considéré<sup>78</sup> que si la distorsion produite par l'application de la méthode de notation est si forte qu'elle aboutit à fausser le jeu normal des critères de sélection et de leur pondération, elle entache d'irrégularité la procédure, et que tel est le cas d'une formule de notation du critère qui avait pour effet de réduire considérablement les écarts de notes entre les candidats, neutralisant la pondération de ce critère.

Par conséquent, la chambre invite la ville à modifier ses formules de notation des critères pour éviter leur neutralisation lors de l'analyse et du choix des offres.

### 3.1.2.3 *Les achats directs, la publicité et la mise en concurrence*

Chaque année, la ville de Lyon élabore et diffuse aux services la liste des « besoins récurrents inférieurs à 25 000 € » (dits « BR<25 »), pour lesquels toutes les directions et mairies d'arrondissement peuvent alors procéder aux achats qui s'y rattachent, sans publicité, ni mise en concurrence. En principe, la révision annuelle de la liste des BR<25 doit permettre à la fois d'apporter de la souplesse en gestion aux services opérationnels et de se prémunir contre les infractions à la réglementation applicable en matière de commande publique. Tout autre achat doit faire l'objet d'un marché et être saisi dans le logiciel financier, avec le numéro de marché correspondant.

La chambre souligne en premier lieu que la ville s'est dotée d'une nomenclature d'une précision rare, qui dissocie des prestations très proches et conduit ainsi à limiter les situations dans lesquelles une publicité et une mise en concurrence sont nécessaires.

<sup>76</sup> CE, 3 nov. 2014, n° 373362, Commune de Belleville-sur-Loire.

<sup>77</sup> CE 17 juillet 2013, Min de la défense c/ Sté Aeromécanic, n° 364827.

<sup>78</sup> Voir à ce sujet les conclusions de Gilles Pellissier sur CE N° 405787 Ministère de la défense c/ Société Techno Logistique 7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies.

Par ailleurs, les audits internes réalisés par la DCP ont mis en exergue l'importance des mandatements sans référence à un numéro de marché. Ceux-ci peuvent donner lieu à un paiement même s'ils excèdent, sur l'année, le seuil rendant obligatoire une procédure adaptée, dès lors que chaque mandat pris individuellement n'excède pas le seuil amenant le comptable à exiger un contrat écrit, soit 25 000 €<sup>79</sup>.

La chambre a donc procédé à un contrôle, par échantillonnage, des mandats payés en dehors de toute référence à un marché, pour des achats relevant de prestations similaires dépassant, sur l'année, les seuils rendant obligatoire une procédure de publicité et de mise en concurrence. L'échantillon portait sur un montant de mandats sans référence à un marché de 10 220 020 € HT pour le budget principal, 1 837 589 € HT pour les trois budgets annexes et 482 808 € HT pour les neuf mairies d'arrondissement, soit 12 540 417 € HT au total pour les années 2013 à 2017.

Il ressort des réponses apportées par la ville que certains mandats identifiés correspondent à des achats directs en raison d'une exclusivité ou à l'enregistrement d'une contrepartie de parrainage (pour environ 3,23 M€ HT), et d'autres à des erreurs de saisine, le numéro de marché n'ayant pas été renseigné alors qu'il existait (pour environ 1,72 M€ HT).

Dans les autres cas, qui représentent plus de 7,58 M€ de mandats, l'absence de référence à un marché n'est pas justifiée et révèle une méconnaissance des procédures internes applicables et du droit des marchés publics :

- marché continuant à être exécuté alors qu'il est expiré ;
- commandes effectuées hors du périmètre initial du marché ;
- achats directs pour cause d'absence de marché existant correspondant au besoin, sans qu'il soit établi que la passation d'un marché adapté était impossible ;
- autres achats directs inexplicables ou injustifiés.

Ainsi, en 2017, des prestations de traiteur ont été réglées sans publicité, ni mise en concurrence, pour plus de 152 k€ à un même fournisseur. En 2015, des achats d'épicerie et de produits laitiers ont été payés à un unique fournisseur, titulaire d'un précédent marché expiré début 2014, pour plus de 210 k€. Des dépenses de carrosserie et réparations ont enfin été payées à un même prestataire, sans publicité, ni mise en concurrence, pour des montants supérieurs à 25 000 € par an en 2014, 2015 et 2017.

Dans son précédent rapport d'observations définitives de 2014, la chambre avait recommandé à la ville d'améliorer la coordination entre les services du théâtre des Célestins, la direction des affaires culturelles et la direction de la commande publique en vue de satisfaire les besoins du théâtre en matière d'hôtellerie, dans le respect des règles fixées par le code des marchés publics. Si la recommandation semble avoir été mise en œuvre aux Célestins, il n'en est pas de même concernant l'Auditorium-ONL, puisque des prestations d'hôtellerie ont été achetées pour son compte, sans publicité, ni mise en concurrence à un même fournisseur pour environ 28 400 € en 2013, 75 500 € en 2014, 37 900 € en 2015 et 33 500 € en 2016.

La chambre recommande à la ville de mettre fin, en améliorant son contrôle interne, aux achats réalisés indument sans publicité ni mise en concurrence, pour satisfaire des besoins récurrents pour des montants supérieurs à 25 000 € annuels.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir commencé à corriger certaines des situations identifiées et faire une priorité de ce sujet dans le cadre d'un futur plan d'audit annuel.

---

<sup>79</sup> Le seuil d'exigence d'un contrat écrit par le comptable était de 15 000 € par mandat jusqu'au 30 septembre 2015, en application du décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011.

### 3.2 La qualité de l'exécution et la performance de la fonction achat

L'exécution des marchés relève des directions opérationnelles, avec l'appui ponctuel de la direction de la commande publique. Le management de la qualité de l'achat repose à la fois sur le service achats et le pôle « *qualité, réseaux et commande publique responsable* » de la DCP.

Le service achats, qui est depuis 2011 l'un des quatre services structurants de la DCP, compte 13 ETP, dont un responsable, sept acheteurs, trois chargés de qualité achat et une personne qui assure les fonctions transversales d'assistante.

Le service achats intervient principalement en appui aux directions opérationnelles, sous forme de prestations de services dont la ville estime qu'elles représentent 80 % des missions des acheteurs :

- dans le cadre de la passation, pour fournir un appui à la négociation, pour effectuer une démarche de parangonnage pour mieux connaître le marché fournisseurs, ou encore pour proposer une démarche achat complète qui se traduit par un accompagnement, depuis la définition du besoin jusqu'au lancement du marché ;
- dans le cadre de l'exécution, en particulier par la mise en œuvre des clauses de pénalités si nécessaire.

Le pôle « *qualité, réseaux et commande publique responsable* » compte quant à lui trois agents principalement chargés de la production et diffusion d'informations à destination des directions opérationnelles, du suivi des indicateurs relatifs aux objectifs que la ville s'est fixés en matière de commande publique responsable, ou encore de la réalisation d'audits internes pour contrôler la bonne application des règles internes à la collectivité.

Le suivi de l'activité de ces deux services et le suivi de la qualité des marchés passés par la ville de Lyon reposent notamment sur la revue annuelle des portefeuilles réalisée par les acheteurs d'une part, et, d'autre part, sur les documents examinés en revue de direction, qui alimentent les bilans annuels de la DCP.

Les cartographies des achats pour l'année 2017 ne permettent toutefois pas de se faire une idée précise de l'activité des acheteurs, de nombreux indicateurs n'étant pas renseignés ou paraissant incohérents. Si, en réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que ces anomalies avaient été corrigées pour l'année 2018, la chambre n'a pas eu connaissance de ces documents fiabilisés.

D'après le tableau de suivi, le service achats réalise en moyenne 20 à 25 pilotages de procédure par an (hors travaux), soit trois ou quatre par acheteur, auxquels s'ajoutent quelques interventions pour de la négociation et du renseignement sur les marchés fournisseurs. En parallèle, l'acheteur suit son portefeuille de familles d'achats (planification, études, propositions d'évolutions).

Parmi les indicateurs de qualité de l'achat suivis par le service, figurent :

- les gains financiers réalisés par l'optimisation de certains marchés (meilleure estimation du besoin, etc.) : fluctuants, ils ont toutefois systématiquement dépassé 1 M€ par an. Les gains environnementaux et sociaux sont également suivis ;
- la part des achats hors marchés : celle-ci est appréhendée globalement et par famille d'achats. Elle est en amélioration mais englobe encore des achats qui devraient faire l'objet de marchés formels ;
- au titre de la qualité de l'exécution, le taux de service, le nombre de non-conformités relevées et le montant des pénalités titrées : le service achat intervient notamment pour la rédaction des clauses de pénalité des marchés, afin d'en améliorer le suivi et l'effectivité, puis, en aval, pour la mise en application de ces clauses.

Au titre de la commande publique responsable, sont également suivis le nombre de marchés notifiés à des entreprises adaptées, ou encore la part des consultations comprenant un critère de développement durable.

Le suivi de ces indicateurs porte toutefois sur un nombre réduit de marchés. Au surplus, ces indicateurs ne se rapportent à aucun objectif défini, en particulier dans la « *Politique qualité de la DCP* » mise à jour annuellement. Seuls les gains financiers se sont vu fixer, en 2016, une cible à atteindre, dans le cadre du plan marge de manœuvre.

Au regard des enjeux et difficultés identifiés en matière d'exécution des marchés, notamment la part des achats indument réalisés sans publicité, ni mise en concurrence, et des moyens dont dispose le service achat, la chambre recommande que ce service achat oriente son activité vers un accompagnement des directions opérationnelles dans l'exécution des marchés. En particulier, la gestion de portefeuille par les acheteurs pourrait être davantage attentive aux achats hors marchés, pour en identifier les causes et régulariser plus rapidement certaines situations. Plus largement, les documents stratégiques de la direction de la commande publique pourraient fixer des objectifs plus précis pour orienter le suivi de la qualité des achats et de l'exécution des marchés.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le recrutement en cours de deux nouveaux agents dédiés à l'appui aux directions opérationnelles répondait à l'orientation préconisée par la chambre.

## **4 LES CONCESSIONS DE SERVICE PUBLIC**

### **4.1 La délégation de service public de la fourrière**

L'article L. 325-1 du code de la route définit la compétence du maire en matière d'immobilisation et de mise en fourrière des véhicules. L'article L. 325-3 dispose qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les clauses devant figurer dans le contrat type passé entre les collectivités publiques intéressées et les entreprises aptes à effectuer la démolition des véhicules à moteur. L'article L. 325-13 prévoit enfin que le maire a la faculté d'instituer un ou plusieurs services publics de fourrières pour automobiles relevant de son autorité. Il s'agit d'un pouvoir propre du maire.

#### 4.1.1 La passation de la délégation 2014-2019

Le choix de la délégation de service public (DSP) comme mode de gestion de la fourrière de la ville de Lyon<sup>80</sup> remonte à 1993 et a été renouvelé par délibération du conseil municipal du 11 mars 2013, suite à un avis favorable de la commission consultative des services publics locaux du 6 décembre 2012.

La procédure de passation d'une nouvelle délégation a ainsi pu être lancée le 12 mars 2013. Sur sept candidats, trois ont été admis à présenter une offre et les recours intentés par certains candidats évincés ont été rejetés.

---

<sup>80</sup> Il s'agit d'ailleurs du mode de gestion le plus répandu en France (la délégation du service public de la fourrière, nouvelles récentes d'une illustre inconnue ; Muriel Dreifuss, Maître de conférences à la faculté de droit et sciences politiques de l'université Lumière Lyon 2 AJDA 2007 p.1745).

En définitive, deux offres ont été remises à la ville de Lyon, qui a effectué son choix au regard de trois critères prévus dans le règlement de la consultation, ni hiérarchisés, ni pondérés<sup>81</sup> :

- viabilité économique de l'offre ;
- adéquation des moyens humains et techniques ;
- optimisation des défraiements et redevance.

Les modalités d'organisation du service, ainsi que les moyens matériels et humains ayant été considérés comme adaptés aux attentes, le troisième critère a finalement départagé les candidats, après négociation, sans plus de précisions dans la décision du maire : la redevance (part fixe et part variable) prévue apparaît en effet nettement supérieure dans l'offre proposée par la société CTDA (919 k€ sur la durée de la DSP, contre 649 k€ au mieux pour l'offre concurrente).

Le choix de la société CTDA a été entériné par délibération du conseil municipal le 20 janvier 2014 et le contrat a été signé pour une durée de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> août 2014.

Par avenant du 28 avril 2017, la société Assistance Automobiles Lyonnaise (AAL) a été substituée à la société CTDA, suite notamment à un conflit social ayant touché la SARL CTDA en 2015.

#### 4.1.2 L'équilibre du contrat

L'objet de la délégation est la mission, sur le territoire de la ville de Lyon, d'enlèvement aux fins de mise en fourrière, de gardiennage et de restitution des véhicules. Le délégataire agit à la demande de la ville de Lyon, après prescription d'un officier de police judiciaire ou d'un agent de police judiciaire adjoint, chef de la police municipale ou qui occupe ces fonctions, et dans le cadre fixé aux articles L. 351-1 et suivants et R. 325-12 et suivants du code de la route, ainsi qu'à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

Le contrat de DSP prévoit que le non-respect de ses obligations par le délégataire est passible de différentes pénalités (article 56 de la DSP), par exemple du fait du non-respect du délai d'intervention de trente minutes (article 12), de véhicule manquant en cas de non atteinte du nombre de véhicules correspondant au « *taux d'efficacité* » (article 19), ou de défaillance en cas de non-respect des horaires de restitution (article 25).

Bien que sa nature n'ait pas été explicite dans les pièces du marché, la DSP répond aux critères de l'affermage<sup>82</sup>. La durée de la convention, fixée à cinq années, est cohérente avec ce type de délégation, le délégataire n'ayant pas d'investissement à réaliser (excepté quelques aménagements de terrain).

Le titulaire se rémunère directement par la perception, auprès des conducteurs et propriétaires qui récupèrent leurs véhicules, du paiement des frais occasionnés par la mise en fourrière, dans le respect des tarifs fixés par délibération du conseil municipal. Il se rémunère également, à la marge, au moyen des défraiements perçus directement auprès de la collectivité pour certaines interventions spécifiques.

Le délégataire verse une redevance au délégant, composée d'une part fixe et d'une part variable calculée sur le chiffre d'affaires hors taxes, non soumis à TVA. Enfin, la ville de Lyon

---

<sup>81</sup> Conformément à la réglementation en vigueur lors de la passation de la DSP.

<sup>82</sup> Dans le cadre de l'affermage, les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la commune qui, en règle générale, en a assuré le financement, le fermier étant chargé de la maintenance de ces ouvrages ou, dans certains cas, de leur modernisation ou leur extension (CE, 29 avril 1987, commune d'Elancourt). Le fermier est rémunéré par les usagers mais il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. Le risque repose sur le fermier. La durée des contrats d'affermage est généralement assez courte (trois à cinq ans environ).

met à disposition du délégataire deux sites, pour la durée de la convention : l'un, dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement, au moyen d'un contrat de sous-location d'un terrain aménagé, pour lequel la ville a pris un bail commercial ; l'autre, sur le territoire de la commune de Vaulx-en-Velin, au moyen d'une convention d'occupation à titre onéreux.

Aucune compensation pour sujétion de service public, ni subvention n'est prévue au contrat.

#### 4.1.3 Le suivi de l'exécution du contrat

La nature de l'activité déléguée implique un contrôle permanent de la ville sur le délégataire. Ainsi, la direction de la régulation urbaine de la ville de Lyon suit l'exécution du contrat par :

- trois agents chargés du suivi administratif de la DSP, dont un agent en charge du suivi quotidien des demandes d'enlèvement ;
- des contrôles réguliers sur place ;
- des bilans mensuels réunissant des représentants de la direction de la régulation urbaine, de la police municipale, du service contrôle du stationnement et du délégataire.

La ville a par ailleurs renforcé son contrôle administratif en chargeant un cadre policier du suivi de la DSP.

Les effectifs du délégataire comptent de leur côté 26 personnes (22 ETP), dont deux ETP pour l'encadrement et trois pour l'administration<sup>83</sup>.

Le délégataire doit produire chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juin, à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la DSP et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte (article L. 1411-3 du CGCT).

Les rapports d'exploitation du délégataire, communiqués tardivement, sont systématiquement présentés au conseil municipal plus d'un an après la clôture de l'exercice concerné.

La chambre relève que, bien que le taux d'efficacité (fixé contractuellement à 89 %) n'ait jamais été respecté sur la période, la ville de Lyon n'a pas appliqué de sanction à son délégataire, arguant notamment que le délégataire subit le manque de disponibilité des agents de police municipale, qui ne lui est pas imputable. Le délai d'intervention n'est pas indiqué dans les rapports d'activité et ne fait donc pas non plus l'objet d'éventuelles sanctions. L'activité, malgré une progression en 2016, est plus faible qu'attendu.

**Tableau 27 : Suivi de l'activité du délégataire de la fourrière**

	2014 (5 mois)	2015	2016	2017
Nb d'ordres d'enlèvements valables	8 640	18 194	21 431	21 305
Nb de véhicules enlevés	7 171	15 797	18 461	18 065
Nb de jours de gardiennage		32 120	35 332	36 406
Taux d'efficacité	83,00 %	86,80 %	86,20 %	81,28 %
Nb de déplacements de véhicules 4 roues	193	496	653	
Nb de véhicules restitués	6 592	15 240	18 193	16 402
Nb de véhicules détruits	415	1 091	1 262	1 723

Source : rapports d'activité

<sup>83</sup> Effectifs au 31 décembre 2017, d'après le rapport annuel du délégataire 2017.

Dès lors, les résultats sont inférieurs aux prévisions, ce dont le délégataire convient dans ses comptes rendus et qu'il justifie notamment par un conflit social en 2015 et par l'instabilité du personnel en 2016. Le chiffre d'affaires tiré des enlèvements, en particulier, est très inférieur au niveau anticipé. Ainsi, le niveau de redevance versé à la ville, l'un des éléments qui avait motivé l'attribution du contrat à ce délégataire, reste très inférieur à celui affiché dans le budget prévisionnel de la DSP :

**Tableau 28 : Exécution financière de la DSP de la fourrière**

	Exercice 2014 (5 mois)	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017
CA	873 664	1 917 503	2 165 489	2 079 774
CA prévisionnel	1 032 147	2 492 631	2 530 021	2 567 971
Résultat net	- 5 871	65	726	- 17 045
Résultat net prévisionnel	54 996	138 245	145 762	142 776
Redevance versée à la Ville	41 667	96 596	103 403	101 100
Redevance prévisionnelle	67 072	165 034	175 906	188 430

Sources : rapports du délégataire

La qualité des rapports apparaît perfectible, la ville de Lyon ayant pointé des erreurs de calcul et ayant demandé des précisions sur certains postes qui n'avaient pas été détaillés. L'analyse de la qualité du service apporté est peu étayée. Enfin, la ville n'a pu expliquer certaines incohérences dans le calcul de la redevance, notamment pour l'exercice 2016 : les documents transmis à la chambre mentionnent alternativement des montants de redevance de 103 403 € ou 110 606 €.

La chambre recommande donc à la ville d'améliorer le suivi de l'exécution de cette DSP, notamment son exécution financière.

Le contrat de DSP arrivant à échéance le 31 juillet 2019, le conseil municipal s'est prononcé en faveur du maintien d'une gestion déléguée le 2 juillet 2018. La chambre souligne que la négociation du prochain contrat devra tenir compte du niveau d'activité réellement constaté ces dernières années, et sera l'occasion de définir des contraintes plus fortes en matière de suivi de l'exécution financière et de production par le délégataire de son rapport annuel.

Selon l'ordonnateur, les dispositions du contrat de délégation conclu avec un nouveau délégataire, pour la période 2019/2024, sont plus contraignantes et devraient permettre d'améliorer le suivi de son exécution.

#### **4.2 La délégation de service public du Transbordeur**

Le Transbordeur, ancienne usine, est une salle de concert pour musiques actuelles située à Villeurbanne, sur un terrain appartenant à la Métropole de Lyon et mis à disposition de la ville de Lyon par bail emphytéotique administratif conclu en juin 2005, pour une durée de 20 ans. Depuis cette date, la ville en a délégué la gestion et l'exploitation.

Le Transbordeur comprend notamment une grande salle (1 800 places debout) et une petite salle (450 places debout), des loges, bureaux et espaces communs, un bar et un parking extérieur.

Au cours de la période sous revue, la gestion de cette salle a fait l'objet de deux contrats de délégation.

#### 4.2.1 Le contrat 2010-2015

##### 4.2.1.1 *La passation*

A l'issue d'une procédure de passation lancée en avril 2009, au cours de laquelle, sur six candidats initiaux, cinq ont été admis à présenter une offre et l'un d'entre eux s'est désisté, la ville a attribué la DSP à la société Eldorado, sur le fondement des critères qui avaient été définis dans le règlement de consultation :

- la qualité et la cohérence du projet d'exploitation ;
- la viabilité économique et financière du projet d'exploitation ;
- la viabilité et la cohérence du projet culturel du candidat, mesurées au regard de :
  - l'adéquation des principales orientations de la saison culturelle 2010-2011 avec le projet d'organisation et le projet culturel ;
  - la nature des actions partenariales conduites en lien avec le réseau des musiques actuelles de Lyon et les opérateurs régionaux et nationaux ;
  - la capacité du candidat à collaborer avec le réseau des musiques actuelles, afin de proposer une programmation d'artistes ou de groupes locaux répondant aux critères de sélection fixés dans le cahier des charges ;
  - la nature des actions prévues, en vue de la diversification, et la fidélisation des publics.

Le conseil municipal a confirmé ce choix le 21 juin 2010, par une délibération qui souligne notamment la « *viabilité économique et financière* » de l'offre d'Eldorado, qui prévoyait un chiffre d'affaires annuel plus faible que ses concurrents mais un niveau de redevance plus élevé.

Le contrat a été signé le 23 juin 2010 et est entré en application le 1<sup>er</sup> juillet 2010, pour une durée de cinq ans.

Aux termes du contrat, le délégataire assure le développement et la promotion de l'équipement, la programmation des spectacles et des manifestations, la responsabilité des relations avec les usagers, la direction de l'équipement, sa gestion technique, son entretien et sa maintenance. Il lui revient d'organiser au moins 70 concerts par an et d'accueillir au moins 15 artistes ou groupes locaux. Le délégataire se rémunère par la perception d'un prix auprès des utilisateurs, ainsi que des recettes des activités accessoires et secondaires. La grille tarifaire est arrêtée annuellement par une délibération de conseil municipal.

Le contrat définit les biens de retour et biens de reprise. Enfin, il précise le calcul de la redevance due par le délégataire, qui comporte une part fixe au titre de l'occupation du domaine public (15 000 € par an) et une part variable assise sur le chiffre d'affaires hors taxes. Toutefois, le contrat ne précise pas les modalités selon lesquelles la ville de Lyon compense partiellement les frais liés à la programmation des 15 artistes ou groupes locaux régionaux.

##### 4.2.1.2 *L'exécution*

La société Transmission, société *ad hoc* dont la création avait été prévue dès l'origine, s'est substituée à la société Eldorado par avenant du 24 janvier 2011.

Les rapports d'activité ont été produits pour chaque saison artistique et présentés en conseil municipal. Les obligations d'activité imposées par le contrat ont été respectées.

**Tableau 29 : Bilan d'activité**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Nombre de dates	142	169	165	193	191
dont Concerts	118	120	100	140	110
Artistes locaux	52	130	150	150	150
Jours de résidence	nd	30	42	50	49

Source : rapports d'activité

Le chiffre d'affaires s'est révélé plus élevé que les prévisions du délégataire. La redevance variable versée à la ville de Lyon a donc été également plus importante. En revanche, le résultat s'est fortement dégradé jusqu'en 2015 :

**Tableau 30 : Chiffre d'affaires du délégataire et redevance versée à la ville**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Variation sur la durée de la DSP
<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>1 120 127</b>	<b>1 374 148</b>	<b>1 416 836</b>	<b>1 551 919</b>	<b>1 583 878</b>	<b>+ 41,4 %</b>
Recettes compte 74	27 896	58 418	22 814	11 059	11 827	
Subvention ville de Lyon « Artistes locaux »	89 700	89 700	89 700	89 700	89 700	
<b>Redevance versée à la ville de Lyon</b>	<b>41 013</b>	<b>70 993</b>	<b>77 832</b>	<b>94 619</b>	<b>98 904</b>	<b>+ 141,2 %</b>
dont part variable	26 013	55 993	62 832	79 619	83 904	+ 222 %
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>- 9 283</b>	<b>- 69 134</b>	<b>- 146 836</b>	<b>- 146 557</b>	<b>- 197 602</b>	

Source : rapports du délégataire

Le délégataire justifie ces résultats par la nature de l'activité événementielle, l'augmentation de l'activité impliquant une augmentation des charges variables, et l'équilibre contractuel dans lequel la redevance versée augmente plus que proportionnellement au chiffre d'affaires. La nécessaire refonte de l'équilibre de la DSP est plusieurs fois constatée.

Les recettes enregistrées dans les comptes du délégataire en tant que « subventions d'exploitation » comportent en fait les produits des partenariats conclus par le délégataire.

La subvention annuelle de la ville est quant à elle déterminée annuellement par une délibération du conseil municipal et versée sur présentation de justificatifs par le délégataire, et n'a pas varié sur la période.

Ce contrat est arrivé à son terme le 1<sup>er</sup> juillet 2015.

#### 4.2.2 Le contrat 2015-2020

##### 4.2.2.1 La passation

La procédure de passation d'une nouvelle DSP a été lancée en avril 2014, après que la commission consultative des services publics locaux et le conseil municipal se sont prononcés en faveur du maintien d'une gestion déléguée.

Trois candidats ont été admis à déposer une offre, puis à négocier. L'analyse des offres s'est faite à partir des critères suivants, définis au règlement de consultation :

- la viabilité économique et financière du projet d'exploitation ;
- la viabilité et la cohérence du projet culturel du candidat, mesurées au regard de :
  - l'adéquation des principales orientations de la saison culturelle 2015-2016 avec le projet d'organisation et le projet culturel ;

- la nature de la programmation artistique et des actions prévues, en vue de la diversification et la fidélisation des publics ;
- la capacité du candidat à collaborer avec le réseau des musiques actuelles, afin de proposer une programmation d'artistes ou de groupes locaux répondant aux critères de sélection fixés dans le cahier des charges.

Malgré un résultat constamment déficitaire dans le cadre de la DSP précédente, la société Transmission s'est portée candidate et a été retenue. Son offre projetait un résultat beaucoup plus optimiste que ses résultats passés et que les deux autres candidats (en moyenne 88 k€, contre 6,2 k€ et 14,8 k€ pour les concurrents), ainsi que des modalités de calcul de la redevance plus favorables à la ville que les deux autres candidats, bien qu'en baisse par rapport au contrat précédent (199 k€ sur cinq ans, contre, respectivement, 90 k€ et 128 k€ sur cinq ans pour les concurrents).

Après approbation du choix du délégataire par le conseil municipal le 16 mars 2015, le contrat de DSP a été signé le 8 avril 2015, pour une durée de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015.

#### 4.2.2.2 L'exécution

Les stipulations contractuelles sont sensiblement identiques à celles du contrat précédent, à deux exceptions près :

- la contribution financière versée par la ville de Lyon, en compensation des obligations de service public d'accompagnement d'artistes locaux émergents est désormais définie plus précisément, et fixée à 89 700 € par an ;
- l'équilibre financier de la délégation est modifié puisque les modalités de calcul de la redevance variable ont changé.

**Tableau 31 : Part variable de la redevance**

Taux de redevance applicable	Chiffre d'affaires (CA) inférieur à 1,66 M€		CA de 1,66 M€ à 1,86 M€	CA de 1,86 M€ à 2,06 M€	CA au-delà de 2,06 M€
Convention de 2015	néant		5 %	7 %	10 %
	CA entre 800 et 999 k€	CA entre 1 M€ et 1,199 M€	CA au-delà de 1,2 M€		
Convention de 2010	7 %	10 %	13 %		

Source : conventions de DSP

Début 2019, aucun avenant n'était intervenu pour modifier ce contrat de délégation.

Les rapports d'activité du délégataire attestent d'une activité satisfaisant aux obligations contractuelles.

**Tableau 32 : Bilan d'activité**

	Pour rappel 2014-2015	2015-2016	2016-2017
Nombre de dates	191	171	180
dont Concerts	110	120	152
Artistes locaux	150	110	110
Nombre de résidences	49 (jours)	14 (jours)	11 (jours)

Source : rapports d'activité

La croissance de l'activité se reflète dans l'évolution du chiffre d'affaires.

**Tableau 33 : Résultat de la délégation**

En €	Pour rappel 2014-2015	2015-2016	2016-2017
<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>1 583 878</b>	<b>1 658 958</b>	<b>1 896 746</b>
Recettes compte 74	11 827	170 679	192 914
Subvention ville de Lyon « Artistes locaux »	89 700	89 700	89 700
<b>Redevance versée à la ville de Lyon</b>	<b>98 904</b>	<b>15 000</b>	<b>27 572</b>
<i>dont part variable</i>	83 904	0	12 575
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>- 197 602</b>	<b>14 787</b>	<b>153 131</b>

Source : rapports du délégataire

A nouveau, les subventions d'exploitation, comptabilisées au compte 74, sont à distinguer de la subvention versée par la ville de Lyon au titre du soutien aux artistes locaux émergents.

La redéfinition de l'équilibre économique de la délégation et le dynamisme des recettes tirées des partenariats du délégataire lui ont permis de retrouver un résultat positif dès la première saison. La redevance versée à la ville, bien qu'en diminution par rapport au contrat précédent, est supérieure aux prévisions.

#### 4.3 La délégation de service public du Grand Casino de Lyon

Le régime juridique qui régit les jeux de hasard dans les casinos reposait à l'origine sur la loi du 15 juin 1907 qui a autorisé la création de casinos des stations classées balnéaires, thermales et climatiques, puis a été précisé par un décret du 22 décembre 1959 et son arrêté d'application du 23 décembre 1959. La loi du 12 janvier 1988 a étendu la possibilité d'implantation d'un casino aux villes principales des agglomérations de plus de 500 000 habitants, qui participent au fonctionnement d'un centre dramatique national, d'un orchestre national et d'un théâtre d'opéra.

La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dont l'application aux concessions de casino a été confirmée par un avis du Conseil d'Etat du 4 avril 1995<sup>84</sup>, a introduit une obligation de mise en concurrence pour l'octroi et le renouvellement de ces concessions. Le juge administratif a ensuite affirmé le caractère de délégation de service public de telles concessions, en raison des charges concourant à la réalisation de missions d'intérêt général imposées au co-contractant dont la rémunération est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation<sup>85</sup>.

Les principales caractéristiques du régime juridique applicable aux casinos sont les suivantes :

- un établissement de casino doit comporter, sous une direction unique, trois activités distinctes : le jeu, l'animation, et la restauration ;
- si les jeux de casino ne constituent pas par eux-mêmes, une activité de service public, les conventions obligatoirement conclues pour leur installation et leur exploitation ont le caractère de DSP. La désignation de l'exploitant est soumise aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du CGCT ;
- l'ouverture du casino est conditionnée à l'avis préalable de la commission supérieure des jeux, puis à une autorisation du ministre de l'intérieur qui prend la forme d'un arrêté ;
- la commune peut instituer des prélèvements sur les produits des jeux.

<sup>84</sup> Conseil d'Etat, section de l'intérieur, 4 avril 1995, n° 357 274.

<sup>85</sup> Conseil d'Etat, 25 mars 1966, n° 46504, ville de Royan et Société anonyme de Royan et Couzinet ; Conseil d'Etat, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche, req. n° 341562.

#### 4.3.1 La création du casino de Lyon

La genèse du projet de casino à Lyon remonte au début des années 1990 et est intrinsèquement liée au projet de la Cité internationale.

En 1993, le conseil municipal de Lyon approuve un bail à construction d'une durée de 99 ans consenti à la société SPAICIL, qui met à la charge de la société la construction d'un centre de congrès, de bureaux, de cinémas et commerces, d'un hôtel quatre étoiles de classe internationale et d'un parc de stationnement. La création du casino de Lyon a été autorisée par le conseil municipal en 1996, alors que la ville recherchait des investisseurs pour financer la construction d'un hôtel de luxe, en vue d'améliorer l'attractivité du site et de mieux assurer, avec le casino, une clientèle à long terme. A l'issue d'une procédure d'appel d'offres, la ville de Lyon a ainsi conclu un premier contrat de concession avec la SA Groupe Partouche, au droit de laquelle est ensuite venue la société anonyme « Grand Casino de Lyon », le 24 février 1997.

#### 4.3.2 Une délégation conclue en 1997 et renouvelée en 2009 et 2019

L'objet de la concession conclue en février 1997 est d'assurer « *l'ouverture et l'exploitation du casino de Lyon dans l'hôtel quatre étoiles de classe internationale sis 70 avenue Charles de Gaulle 69006 Lyon, à la Cité Internationale, en vue de satisfaire au mieux à un besoin de la population et favoriser le développement touristique et l'attractivité de la commune* ». La signature de cette convention a précédé de trois ans la mise en exploitation effective du Casino, le 31 mars 2000, date à partir de laquelle court la durée de 10 ans de la convention.

Par ce contrat, le groupe Partouche s'engage à réaliser la totalité du bâtiment devant accueillir le casino. En pratique, la société Hôtel International de Lyon, filiale du groupe Partouche, a conclu en septembre 1997 un bail avec la société Grand Casino de Lyon, autre filiale du même groupe, concernant l'ensemble immobilier à usage de casino autorisé, bar, restaurant et animation pour une durée de neuf ans, renouvelée à son expiration en 2006 jusqu'en 2015.

L'exploitation du casino a débuté le 1<sup>er</sup> avril 2000 et le premier contrat de concession est donc arrivé à expiration le 31 mars 2010. Dans la perspective de l'arrivée à échéance de la concession, la ville de Lyon a engagé, en septembre 2007, les opérations préparatoires à son renouvellement, après avoir sollicité une étude d'un cabinet extérieur pour préparer le futur contrat.

Le renouvellement de la DSP a donné lieu à trois procédures successives, dont les deux premières ont été déclarées sans suite, en avril, puis octobre 2008. La troisième et dernière a été publiée en novembre 2008. En janvier 2009, deux candidatures ont été retenues et admises à formuler une offre. Toutefois, l'un des deux candidats a renoncé à proposer une offre après que sa requête devant le tribunal administratif en raison de manquements supposés aux obligations de mise en concurrence ait été rejetée.

La commission de délégation de service public a jugé l'offre remise par le délégataire sortant lacunaire à plusieurs égards mais cet unique candidat a tout de même été admis à négocier.

Au terme de cette procédure, et en l'absence de réelle concurrence, le délégataire sortant s'est de nouveau vu attribuer la délégation. Après approbation du conseil municipal le 19 octobre 2009, le nouveau contrat a été signé le 26 octobre 2009 pour la période courant du 1<sup>er</sup> avril 2010 au 23 février 2019.

#### 4.3.3 Les effets du montage initial sur la concurrence

Les conventions successives sont marquées du montage initial qui visait à assurer la présence d'un casino (et de ses activités annexes) à proximité de l'hôtel.

Cette logique s'est notamment traduite par deux clauses du contrat de concession conclu en 1997. D'une part, ce contrat prévoit que le bâtiment accueillant le casino demeure la propriété du groupe Partouche ou sa filiale substituée à l'issue de la concession. D'autre part, et à la demande du délégataire, le contrat contient une obligation post-contractuelle pour la collectivité, qui l'engage à maintenir toute future exploitation d'un casino sur le territoire communal, obligatoirement dans les locaux de l'hôtel de la Cité Internationale, et ce pour une durée de 22 ans soit jusqu'en février 2019.

Aux termes du contrat de 2009, dans la continuité de la délégation précédente, le service est exploité dans l'immeuble appartenant à la société Hôtel International de Lyon et il est précisé qu'« *aucun des biens nécessaires à l'exploitation du service public ne constitue des biens de reprise ou de retour* ». Dans le cadre de la nouvelle délégation signée en janvier 2019, le régime des biens demeure inchangé et exclut expressément la définition de biens de retour.

L'ensemble immobilier qui abrite le casino deviendra propriété de la collectivité, comme tout ce qui constitue la Cité internationale, à l'expiration du bail à construction, soit en 2092.

Ainsi, la commune n'a pas une pleine maîtrise de l'emplacement du casino et ce montage continue d'être défavorable à l'arrivée d'un nouvel opérateur.

Depuis 1997, la société du Grand Casino de Lyon loue les locaux au sein desquels elle exerce son activité à la société Hôtel international de Lyon (HIL), filiale du même groupe Partouche. Le bail conclu entre les deux entités en 1997 prévoyait un loyer de 12 millions de francs.

Lors du renouvellement de la DSP en 2007-2008, la société HIL s'était « *engagée à le louer à tout nouveau délégataire choisi par la ville de Lyon et aux conditions antérieures consenties au précédent exploitant* ». A partir de 2009, la société Grand Casino de Lyon, délégataire renouvelé à l'issue de la remise en concurrence, reste donc locataire dans les mêmes conditions que précédemment. Toutefois, en 2013, dans un contexte de difficultés économiques dans le secteur des casinos, la société HIL consent à la société du Grand Casino de Lyon une importante diminution du loyer annuel, qui est alors fixé à 500 k€ HT<sup>86</sup>, permettant l'amélioration de la situation financière du délégataire.

Ce loyer n'est plus modifié jusqu'à expiration de la seconde délégation, début 2019. En 2017, la société HIL informe la ville de Lyon qu'elle ne souhaite pas renouveler son engagement de donner à bail les locaux dans lesquels est implanté le casino à tout délégataire au renouvellement de la DSP en 2019. La ville ne peut qu'en prendre acte. Par conséquent, dans le cadre de la procédure de renouvellement de la DSP qui s'est déroulée en 2018, tout candidat autre que le délégataire sortant devait proposer un emplacement nouveau pour l'exploitation du casino, hors du site historique de la Cité internationale.

En pratique, la procédure de renouvellement de la DSP qui s'est déroulée en 2018 a, de nouveau, vu le délégataire sortant seul candidat à sa succession. Il a proposé de maintenir son activité dans ses locaux historiques. Le conseil municipal a approuvé le 21 janvier 2019 l'attribution de la délégation à la SAS Grand Casino de Lyon pour neuf ans, soit jusqu'au 31 août 2028, toujours au sein de l'hôtel de la Cité internationale.

---

<sup>86</sup> Pour information, compte tenu de l'inflation, 12 M de francs en 1997 = 2,342 M€ en 2013 (source : INSEE).

#### 4.3.4 Les obligations de l'exploitant du casino

##### 4.3.4.1 *Les ressources financières pour la ville*

Aucune redevance d'occupation n'est due, ce qui est justifié dans la mesure où la ville n'est pas propriétaire des murs, ni du tènement sur lequel est situé le casino.

De 2009 à 2019, les conditions financières contractuelles bénéficiant à la ville portaient donc, sur :

- le prélèvement sur le produit brut des jeux, au taux de 15 %, soit le taux plafond prévu par la législation ;
- les recettes du « *prélèvement à employer* »<sup>87</sup> (dites « *compte 471* »), dont 50 % doivent être reversées à la ville pour financer l'entretien, l'embellissement et le fleurissement de l'emprise de la Cité internationale ;
- la participation du délégataire à l'animation et au développement touristiques de la commune, par la contribution de 650 k€ annuels aux manifestations artistiques de qualité choisies en accord avec la ville de Lyon, et par une contribution de 200 k€ minimum annuels pour le financement d'associations culturelles lyonnaises choisies par la collectivité<sup>88</sup>.

Les recettes tirées du prélèvement sur le produit brut des jeux ont représenté environ 4,5 M€ par an au cours de la période sous revue, en augmentation régulière, et les recettes du « *compte 471* », environ 65 000 € par an jusqu'à fin 2014, date à laquelle ce dispositif a été abrogé<sup>89</sup>.

##### 4.3.4.2 *L'encadrement des activités annexes*

Les conventions successives reprennent les obligations fixées par le code de la sécurité intérieure : exploitation d'un restaurant, offre de restauration rapide dans les salles de jeux et mise en place d'un programme d'animations et de spectacles.

Alors que le cabinet externe sollicité par la ville en 2007 avait souligné que le contrat précédent ne fixait aucun objectif quantitatif ou qualitatif concernant l'exécution de ces obligations, ses recommandations n'avaient pas été mises en œuvre dans la convention conclue en 2009 : les dispositions de l'article 6.1 demeuraient vagues. Les stipulations contenues dans la convention conclue début 2019 sont désormais plus contraignantes.

##### 4.3.4.3 *La contribution au financement d'associations lyonnaises et de manifestations artistiques*

La convention 2009-2019 a donné lieu au versement par le délégataire à la ville de 200 k€ par année civile, pour reversement des subventions aux associations. La ville choisit seule les associations bénéficiaires de ce financement et en informe ensuite le délégataire.

En revanche, la contribution au financement de manifestations artistiques de qualité fait l'objet d'un échange : la ville propose au délégataire ses orientations quant au choix des manifestations et aux montants, et les soumet à son approbation.

---

<sup>87</sup> Réserve de trésorerie des casinos placée sur un compte d'attente, abondé par le prélèvement progressif opéré pour le compte de l'Etat.

<sup>88</sup> Dans le cadre de la convention de DSP conclue en janvier 2019, ces contributions ont été portées à 300 k€ annuels au titre du développement artistique et culturel local et 650 k€ au titre des manifestations artistiques de qualité.

<sup>89</sup> Disposition abrogée par la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Le montant minimum de 650 k€ par an fixé par la convention a été lissé sur toute la durée de la concession, les premières années donnant lieu à une participation du délégataire moindre, avec un rattrapage sur les dernières années. Les versements octroyés par le casino aux différents bénéficiaires sont suivis chaque année par les services de la collectivité.

La convention de 2009 précisait que cette contribution est versée pour des manifestations « élues à l'abattement prévu à l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 1995 ». Ce dispositif législatif a cependant évolué au cours de la période sous revue.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 a introduit un nouvel article L. 2333-55-3 du CGCT, prévoyant la possibilité, pour les casinos régis par les articles L. 321-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, titulaires d'une licence d'entrepreneur de spectacles, de bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des manifestations artistiques de qualité qu'ils ont directement organisées ou ont contractuellement fait organiser à leur nom et pour leur compte durant la saison des jeux définie à l'article L. 2333-55-2 du CGCT<sup>90</sup>. Les conditions d'éligibilité au crédit d'impôt sont précisées à l'article R. 2333-82-4 du CGCT et par la doctrine<sup>91</sup> de l'administration fiscale.

Au cours de la période, la société du grand casino de Lyon a ainsi bénéficié d'un tel crédit d'impôt au titre des dépenses engagées dans le cadre de contrats de coproduction conclus avec :

- l'association Les Biennales pour le financement de la Biennale (art contemporain, danse) ;
- l'Institut Lumière pour le financement du festival Lumière ;
- l'association Quai du Polar pour le financement du festival éponyme ;
- le théâtre des Célestins pour le financement du festival Sens Interdits ;
- l'association Lyon Bande Dessinée Organisation pour le financement du Lyon BD Festival.

En 2017, ce crédit d'impôt a représenté environ 135 000 € reversés au casino au titre de la part du prélèvement brut sur le produit brut des jeux qui revient à la ville.

#### 4.3.5 Conclusion sur la délégation de service public du Grand Casino de Lyon

Le montage à l'origine de la création du Casino de Lyon continue aujourd'hui de produire des effets. Alors que cette activité est par nature peu concurrentielle, la propriété de l'ensemble immobilier hébergeant le casino par une filiale du groupe détenant également l'exploitant du casino est dissuasive pour tout nouvel entrant.

Le casino génère des ressources financières importantes pour la ville, directement, à travers le prélèvement sur le produit brut des jeux (4,5 M€ par an en moyenne) et indirectement, en contribuant au financement de la vie culturelle (850 k€ par an de 2009 à 2019). A ce titre, il bénéficie d'un crédit d'impôt (135 k€ en 2017).

<sup>90</sup> Soit du 1<sup>er</sup> novembre au 31 octobre.

<sup>91</sup> BOI-TCA-PJC-20-10-20190417 du 17 avril 2019.

## **5 CONTRATS ET RELATIONS FINANCIERES AVEC LES CLUBS SPORTIFS**

### **5.1 L'attribution de subventions**

Les collectivités territoriales sont libres d'apporter des concours financiers aux organismes à but non lucratif lorsque leur activité présente un intérêt local. Pour ces subventions de droit commun, l'obligation de conclure une convention de subventionnement vaut lorsque la subvention dépasse 23 000 €. Aucun texte spécifique n'encadre le montant et l'affectation des subventions qui peuvent être accordées par les collectivités territoriales aux associations sportives : les subventions ne sont donc pas plafonnées et peuvent avoir pour objet de prendre en charge aussi bien des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'investissement.

Toute association sportive affiliée à une fédération sportive, qui participe habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes qui lui procurent des recettes d'un montant supérieur à 1 200 000 € ou qui emploie des sportifs dont le montant total des rémunérations excède 800 000 €, constitue pour la gestion de ces activités une société commerciale soumise au code de commerce. Une association sportive dont le montant des recettes et le montant des rémunérations mentionnées sont inférieurs aux seuils peut constituer une société sportive pour la gestion de ses activités payantes.

Sous cette forme, les sociétés sportives peuvent prétendre à des financements publics, limités à des missions d'intérêt général listées à l'article R. 113-2 du code du sport :

- la formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés ;
- la participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ;
- la mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives. Toutefois, les subventions des collectivités territoriales, de leurs groupements ou des EPCI ne peuvent être employées pour financer les dépenses résultant de la mise en œuvre de l'article L. 332-1 du même code (sécurité), ni les rémunérations versées à des entreprises privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds.

Pour l'octroi de subventions pour motif d'intérêt général, la convention doit fixer les obligations de chacune des parties et mentionner l'ensemble des sommes reçues des collectivités territoriales et de leurs groupements, y compris celles qui sont versées en application de l'article L. 113-3 du code du sport (rémunérations de prestations de service). La convention indique, le cas échéant, qu'un représentant de la collectivité territoriale est désigné pour suivre l'utilisation des subventions accordées (R. 113-5 du code du sport).

Le montant maximum des subventions que les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent peuvent recevoir, en application de l'article L. 113-2, des collectivités territoriales, de leurs groupements ou des EPCI, ne peut excéder 2,3 M€ pour chaque saison sportive de la discipline concernée (article R. 113-1 du code du sport).

La ville de Lyon subventionne, conjointement à la Métropole, plusieurs clubs sportifs professionnels<sup>92</sup> : la Métropole intervient au titre de la formation (1° de l'article R. 113-2 du code du sport) et la ville au titre des deux autres composantes des missions d'intérêt général. Les montants versés par les deux collectivités demeurent largement inférieurs au plafond fixé par le code du sport. Les subventions de la ville de Lyon à ces clubs sportifs professionnels ont augmenté de près de 20 % en 10 ans (973 k€ pour quatre clubs en 2018, contre 819 k€ pour trois clubs en 2008).

## 5.2 L'achat de prestations de service

La ville de Lyon a conclu, au cours de la période sous revue, plusieurs marchés d'achat de places, abonnements et autres prestations aux principaux clubs sportifs de la ville :

**Tableau 34 : Récapitulatif des marchés d'achats de places pour des rencontres sportives passés depuis 2014**

N° Marché	Objet du marché	Fournisseurs	Date de publication de l'avis	Montant consommé sur le marché en € HT (à jour au 21/12/18)
J0864A	Services de places de rugby	LOU Rugby	04/04/2018	96 983
H0108	Services de places, abonnements et autres prestations lors de rencontres sportives Lot 1 – Volleyball	ASUL Lyon volley-ball	23/08/2016	127 132
H0109	Services de places, abonnements et autres prestations lors de rencontres sportives – Lot 2 Basketball	SASP Lyon Basket féminin	23/08/2016	480 162
152326	Services de places, abonnements, et autres prestations lors de rencontres sportives – Lot 1 : Places et abonnements grand public pour les rencontres de l'OL	Olympique lyonnais SASU	08/01/2016	715 904
152327	Services de places, abonnements, et autres prestations lors de rencontres sportives – Lot 2 : Loge de 12 places avec prestations hospitalités pour les rencontres de l'OL	Sportfive	08/01/2016	311 820
142095	Services de places, abonnements, et autres prestations lors de rencontres sportives – Lot 1 : places et abonnements grand public pour les rencontres OL	Olympique lyonnais	28/08/2014	406 753
142096	Services de places, abonnements, et autres prestations lors de rencontres sportives – Lot 2 : Loges 10 places Gerland avec prestations hospitalités	Sportfive	28/08/2014	98 200
142098	Services de places, abonnements, et autres prestations lors de rencontres sportives – Lot 3 : places et prestations pour les rencontres Lyon Hockey Club	Lyon Hockey Club les Lions	28/08/2014	360 958
<b>TOTAL DES ACHATS DE PRESTATIONS AUX CLUBS SPORTIFS</b>				<b>2 597 912</b>

Sources : liste des marchés et liste des mandats de la ville de Lyon

Pour la seule année 2017, l'achat de telles prestations, tous clubs confondus, a représenté environ 794 k€ HT de dépenses mandatées par la ville.

Si les achats de services de places, abonnements et autres prestations lors de rencontres sportives constituent bien des marchés publics, dont il convient préalablement à la passation de déterminer avec précision la nature et l'étendue du besoin à satisfaire, ils peuvent être passés selon une procédure négociée, sans publicité, ni mise en concurrence, dans la mesure où le service ne peut être fourni que par un opérateur économique particulier.

<sup>92</sup> Les principaux clubs bénéficiaires au cours de la période sont la SASP LOU Rugby, la SASP Lyon ASVEL Féminin et la SASP Lyon Hockey Club Les Lions, qui ont tous bénéficié, sans discontinuer, de subventionnement conjoint des deux collectivités sur la période.

Les marchés passés par la ville de Lyon dans ce cadre sont toujours des marchés sans montant minimum, ni maximum. L'estimation des besoins préalable à la passation revient à la délégation aux sports et au cabinet du maire. Dans les pièces de marché, ces besoins sont justifiés par le souhait de la ville de faire participer les jeunes lyonnais aux compétitions de ses clubs professionnels, dans le but de faciliter l'accès au spectacle sportif, de faire la promotion de l'activité physique et pour encourager la pratique sportive et son encadrement bénévole.

Les sommes versées par les collectivités aux sociétés sportives en exécution de contrats de prestation de services ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général ne peuvent excéder 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente de la société, dans la limite de 1,6 M€ par saison sportive (articles L. 113-3 et D. 113-6 du code du sport). Ces achats de prestations ont respecté chaque année les plafonds fixés par le code du sport.

En pratique, les places et abonnements achetés sont attribués pour partie aux Maisons des jeunes et de la culture (MJC), centres sociaux, associations caritatives et sportives amateur et, pour le reste, aux agents de la ville ou à la discrétion du cabinet du maire ou de l'adjoint aux sports :

**Tableau 35 : Répartition des places et abonnements achetés par la ville de Lyon pour une saison sportive<sup>93</sup>**

Club concerné	Nb abonnements et places achetés	Nb distribué aux structures associatives <sup>94</sup>	Nb à la disposition des mairies d'arrondissement <sup>95</sup>	Nb distribué aux agents de la ville	Nb à la disposition du cabinet <sup>96</sup>
Lyon Hockey Club -Saison 18/19	1 554 places	448 places	416 places	144 places	546 places dont 168 VIP
ASVEL Basket féminin – Saison 18/19	418 places & 165 loges	66 places	242 places & 77 loges pour la MA8	0 places	110 places & 88 loges
LOU Rugby - Saison 18/19	1 728 places & 108 à 144 VIP	288 places	882 places	0 places	558 places & 108 à 144 VIP
OL – Saison 18/19 <sup>97</sup>	950 abonnements	666 abonnements	158 abonnements	40 abonnements <sup>98</sup>	82 abonnements <sup>99</sup>

Source : direction des sports

La distribution des places et abonnements fait en principe l'objet d'une procédure de suivi, impliquant la communication à la direction des sports de la liste nominative des personnes ayant bénéficié d'une place après chaque rencontre. En pratique, le taux de retour des états nominatifs de la part des organismes tiers bénéficiaires à la direction des sports est très faible (10 % à 15 % en moyenne, malgré une amélioration concernant les bénéficiaires des places de match de l'OL à 37 % en 2018). Les places distribuées par le cabinet du maire, elles, ne font l'objet d'aucun suivi.

<sup>93</sup> Depuis la saison 2018/2019, la ville n'achète plus de places pour les rencontres de l'ASUL Volleyball.

<sup>94</sup> Dont MJC, clubs sportifs amateurs, centres sociaux, organismes caritatifs, y compris places redistribués par l'office des sports de Lyon.

<sup>95</sup> Ces places ont vocation à être redistribuées aux associations de chaque arrondissement.

<sup>96</sup> Y compris service de la communication interne.

<sup>97</sup> Abonnements grand public seulement, les prestations de places en loges et hospitalités faisant l'objet d'un autre marché à hauteur de 12 places en loges par match.

<sup>98</sup> Animation sportive + direction des sports.

<sup>99</sup> Cabinet du maire + cabinet adjoint au sport + délégué général à l'action sociale, au sport, à l'éducation et à l'enfance + DGA.

La chambre rappelle qu'il appartient à la collectivité de s'assurer du strict respect d'un intérêt général défini par le conseil municipal, dans le cadre de l'achat de ces prestations. Celui-ci ne peut être établi dès lors que la ville n'a pas une connaissance précise des bénéficiaires de ces prestations et que l'attribution d'avantages par la collectivité à certains de ses agents ou à certaines personnes choisies de manière discrétionnaire par le cabinet ne relève pas nécessairement de l'intérêt général.

### **5.3 La mise à disposition d'infrastructures sportives relevant du domaine public au LOU Rugby**

Dans certaines conditions, encadrées notamment par le CGCT, les collectivités peuvent attribuer ou conclure avec des clubs sportifs des autorisations ou conventions d'occupation privative, en vue de l'utilisation par ces clubs d'équipements sportifs appartenant au domaine public. Ces conventions sont normalement consenties en contrepartie du paiement de redevances, sauf exceptions justifiées par un intérêt public.

Au cours de la période sous revue, les clubs du LOU Rugby et de l'Olympique lyonnais ont bénéficié de telles conventions. Celles conclues avec le LOU appellent plusieurs observations de la chambre.

Le LOU Rugby recoupe principalement deux entités juridiques distinctes :

- une association déclarée en préfecture, dont le siège est situé avenue Jean Jaurès à Lyon, qui chapeaute les sections amateurs du club ;
- une société anonyme à conseil d'administration, ayant pour activité principale la gestion, l'organisation et l'animation du secteur professionnel de l'association LOU Rugby, sise avenue Tony Garnier à Lyon et au capital d'un peu plus de 21 M€. Cette société gère le club professionnel du LOU et a contractualisé avec la ville de Lyon pour l'occupation de ses stades. La SASP est détenue à 93,58 % par GL Events Sports, qui a pris la suite au 31 janvier 2017 de la société LOU Rugby Group qui avait elle-même succédé à la société Pyramide XV. GL Events Sports, par ailleurs administrateur de la SASP LOU Rugby, en la personne de M. Guy MATHIOLON, est détenue à 89 % par GL Events, également administrateur de la SASP LOU Rugby en la personne de M. Eric ROSTAGNAT.

Le club professionnel a occupé successivement le stade Vuillermet (Lyon 8<sup>ème</sup>), puis le stade de la plaine des jeux des Etats-Unis à Vénissieux, de 2011 à 2016, et le stade de Gerland depuis début 2017.

#### **5.3.1 La conclusion du bail emphytéotique sur la Plaine des jeux des Etats-Unis (Matmut Stadium de Vénissieux)**

Au printemps 2011, alors que la montée du LOU Rugby en Top 14 se profile et que son stade paraît inadapté à ce niveau de compétition, la ville décide de la mise à disposition exclusive d'un équipement sportif au club en vue de la construction d'un nouveau stade modulaire : par bail emphytéotique administratif (BEA) du 23 juin 2011, conclu pour une durée de 18 ans, la ville de Lyon a mis à disposition de la SASP LOU Rugby un tènement immobilier à usage sportif, sis 8, rue Oradour sur Glane à Vénissieux, lieu connu sous l'appellation Plaine des Jeux des Etats-Unis. Le bail fixe la redevance annuelle à 209 000 € par an (révisable), suivant l'avis des domaines qui a pris en compte le montant des travaux à réaliser par le preneur.

La conclusion de ce BEA est alors justifiée par l'intérêt général qui caractérise l'opération à deux titres :

- promotion et développement des activités sportives, au sens de l'article L. 100-1 du code du sport ;
- mise en valeur du site, amélioration et optimisation de son exploitation.

Ce BEA n'étant lié à l'exercice d'aucun service public, ni à la réalisation d'aucun marché public<sup>100</sup> il ne donne lieu à aucune publicité ni mise en concurrence.

Le montant estimé des travaux s'élevait, selon la convention de BEA, à 9 797 000 € HT, à effectuer en deux phases.

Parmi les « *autres composantes de l'opération d'intérêt général* », figurent dans la convention les missions suivantes :

- maintien à peine de résiliation du bail, de l'usage sportif du site pendant toute la durée du bail ;
- valorisation des ouvrages et équipements existants sur le tènement ;
- gestion du centre de formation et d'entraînement (ce centre comprenant les installations existantes et celles à créer dans le cadre des travaux visés) ;
- poursuite de différentes actions visant au développement de la pratique du rugby, à savoir : partenariats sportifs avec les clubs locaux, manifestations sportives locales ;
- engagement du LOU Rugby d'intégrer le stade de Gerland dès le départ de l'Olympique Lyonnais.

Dès l'origine, en 2011, ce bail contient des clauses contradictoires, au détriment des intérêts de la ville. En effet, il poursuit alors deux objectifs incompatibles. D'une part, la collectivité souhaite attribuer des droits réels au preneur pour lui permettre de financer les investissements à réaliser, ce qui l'amène à recourir à un BEA dont la durée ne peut légalement être inférieure à 18 ans plutôt qu'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, plus adaptée aux occupations de court ou moyen terme. Mais en même temps, la collectivité souhaite que le club quitte le stade de Vénissieux pour s'installer à Gerland dès le départ de l'Olympique Lyonnais, en lien avec la volonté de réaliser le Grand Stade de Décines pour 2016, ce qui était une condition pour l'accueil de l'Euro 2016 à Lyon.

Dès lors, la durée du bail consenti, qui conditionne la durée d'amortissement des investissements réalisés par le preneur, est déconnectée de l'hypothèse probable du déménagement du LOU avant l'échéance de 18 ans.

Par comparaison, l'anticipation du déménagement de l'OL à Décines et les aléas liés à ce projet ont conduit la ville de Lyon à conclure avec le club, sur la même période, deux conventions successives d'occupation temporaire du domaine public à titre onéreux : la première pour quatre saisons sportives (2010-2014), la seconde pour 18 mois (juillet 2014 à décembre 2015).

Le stade, baptisé Matmut Stadium à la suite d'un accord de « *namings* » avec la société éponyme, est opérationnel en novembre 2011.

### 5.3.2 L'exécution du BEA du Matmut Stadium de Vénissieux et le suivi des obligations du preneur

Durant les cinq années qu'a couru ce BEA, son exécution a été marquée par d'importants manquements de la part du preneur, jamais sanctionnés par la collectivité.

Le BEA prévoyait une redevance forfaitaire annuelle à la charge du preneur de 209 000 € HT (montant révisable).

---

<sup>100</sup> Voir CE Section du contentieux, 3 décembre 2010, ville de Paris et association Paris Jean Bouin, n° 338272 et n° 338527.

L'article L. 2125-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit que « *la redevance due pour l'occupation du domaine public par le bénéficiaire d'une autorisation est payable d'avance et annuellement* ». Le débiteur peut être tenu de verser des acomptes mensuels, lorsque le montant de la redevance excède 37 k€ (article A-31 du code du domaine de l'Etat). L'article L. 2125-5 du même code prévoit qu'en cas de retard dans le paiement des redevances, les sommes restant dues sont majorées d'intérêts moratoires au taux légal.

Contrairement à ces dispositions légales, le paiement des redevances dues par le LOU Rugby ne s'est pas effectué à un rythme annuel au cours de la période sous revue, et encore moins par avance.

La ville n'a émis aucun titre à l'encontre du LOU entre la prise d'effet du bail le 23 juin 2011 et le 2 juillet 2014, soit trois ans plus tard. Si la ville évoque une erreur détectée en cours d'année 2014, le club ne s'était pas manifesté entretemps pour s'acquitter spontanément de la redevance. A compter de l'été 2014, l'émission de titres de recettes a repris au rythme semestriel prévu au contrat. Toutefois, le premier versement effectif du LOU n'est intervenu que le 30 mars 2015, à hauteur de 90 k€ environ, soit un montant inférieur à une échéance pour un semestre mais également à ce que prévoyait l'échéancier négocié<sup>101</sup> avec le comptable public début mars 2015.

A la date de la résiliation du BEA, le 13 décembre 2016, sur un montant de plus d'un million d'euros dus à la ville par le club pour son occupation du stade depuis 2011, le LOU n'avait payé que 457 k€ environ.

Les délais très importants avec lesquels le club s'est acquitté de ses redevances au cours de la période n'ont pas conduit la ville à solliciter des intérêts moratoires, contrairement à ce que prévoit le CG3P. La ville a ainsi supporté, pendant plusieurs années, les difficultés de trésorerie du LOU Rugby.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que suite à ces difficultés, la ville a structuré en 2018 et renforcé en 2019 un processus de suivi des baux de longue durée qu'elle consent.

Par ailleurs, la ville a donné son accord au club, en avril 2014, pour la réalisation d'investissements supplémentaires non prévus au bail : la réalisation d'une tribune visant à accroître la capacité d'accueil de spectateurs pour un montant de 2,6 M€ HT, sans toutefois que le BEA soit modifié par avenant. A cette époque, la construction du Grand Stade de Décines était en cours<sup>102</sup> et la date probable de son inauguration<sup>103</sup> se rapprochait, donc celle de la résiliation du BEA du Matmut Stadium également. Dès lors, la ville a consenti à un investissement tardif, qui sera pris en compte dans l'indemnité de résiliation pour une valeur nette comptable de 2,2 M€ HT proche de sa valeur initiale puisque le club l'aura très peu amorti lorsqu'il quitte cette enceinte.

### 5.3.3 La résiliation du BEA du Matmut Stadium de Vénissieux

L'Olympique Lyonnais ayant rejoint le Grand Stade de Décines au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le stade de Gerland s'est trouvé libre de toute occupation à cette date. La ville de Lyon a donc décidé de résilier, en date du 13 décembre 2016, le BEA signé en 2011 pour un motif d'intérêt général tiré de la « *valorisation et de l'optimisation des grands équipements sportifs lyonnais* ». Elle a conclu un nouveau BEA portant sur le tènement du Stade de Gerland.

<sup>101</sup> L'échéancier prévoyait un premier versement de 144 268,06 € en mars 2015.

<sup>102</sup> Après la pose de la première pierre à l'automne 2013, au printemps 2014, la majorité des gradins sont posés.

<sup>103</sup> Elle se tiendra finalement en janvier 2016.

La jurisprudence administrative reconnaît à la personne publique le droit de résilier unilatéralement le contrat, en l'absence de toute faute de son co-contractant, même en l'absence de clause contractuelle le prévoyant<sup>104</sup>. Cette possibilité s'applique également aux BEA<sup>105</sup>. Elle ne peut toutefois s'exercer que pour un réel motif d'intérêt général, dont le juge administratif a une appréciation large. Le co-contractant a le droit au rétablissement de l'équilibre financier, soit l'indemnisation de l'intégralité du préjudice direct et certain en résultant. Ce préjudice correspond le plus souvent aux dépenses utiles engagées par le cocontractant, autrement dit la valeur non amortie des ouvrages financés et le manque à gagner sur la durée restant à courir du contrat résilié.

En l'espèce, le BEA prévoyait bien cette possibilité de résiliation pour motif d'intérêt général, compensée par une indemnité dont le montant ne saurait être « *inférieur à la part non amortie du programme de travaux réalisés par le PRENEUR, telle qu'elle sera évaluée au jour de la résiliation, sur la base de la valeur nette comptable desdits travaux dans les comptes du PRENEUR à la date de résiliation, sur présentation par le PRENEUR de documents certifiés* ».

La détermination des conditions et du montant de l'indemnisation de résiliation versée à la SASP LOU Rugby par la ville, au titre de la résiliation du bail, a fait l'objet d'une expertise par deux cabinets extérieurs, aux termes de laquelle l'indemnité a été estimée à 9 653 625 € HT, couvrant le montant des investissements réalisés non amortis. En outre, les frais liés au démontage et à la dépose des équipements récupérés par la SASP LOU Rugby (pôle événementiel et une partie des bungalows) devaient également être indemnisés par la ville, sur production de justificatifs et dans la limite de 500 000 €.

La chambre souligne que la résiliation du bail s'est ainsi effectuée dans des conditions peu protectrices des intérêts de la ville, qui a notamment indemnisé des investissements auxquels elle a consenti tardivement, et qui étaient donc peu amortis par le club au moment de la résiliation. Par ailleurs, les travaux indemnisés ont été réalisés, pour une part importante, par des entreprises appartenant au même groupe<sup>106</sup>.

L'acte de résiliation du BEA signé le 13 décembre 2011 suspend le versement de l'indemnité de 9,654 M€ HT à l'acquittement par le LOU des redevances restant dues, soit plus de 735 k€. L'indemnité de 11,336 M€ TTC a finalement été versée au club fin janvier 2017, complétée de 476 k€ au titre du démontage des équipements complémentaires payés début 2018.

<sup>104</sup> Voir CE, ass., 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval - CE, ass., 2 févr. 1987, Sté TV6, Scorpio Music, Aréna, Pathé-Marconi-Emi et Sté France 5.

<sup>105</sup> Voir CE, sect., 25 févr. 1994, SOFAP-Marignan ; CAA Nancy, 27 juin 2013, n° 12NC01799, Cne Verdun.

<sup>106</sup> En particulier, ces travaux ont été confiés aux sociétés EM2C (maîtrise d'œuvre pour environ 300 k€ HT ; entreprise générale pour la réhabilitation de bureaux administratifs pour environ 500 k€ HT), aux sociétés du groupe SERFIM (travaux VRD et aménagements pour environ 3,5 M€ HT) et aux filiales du groupe GL Events (construction du stade et aménagement technique pour environ 7,3 M€ HT). Ces entreprises sont directement ou indirectement administratrices de la SASP LOU Rugby.

Au terme de cette opération, il apparaît qu'en concluant en 2011 un BEA pour une durée de 18 ans avec la SASP LOU Rugby, la ville a conféré au club bénéficiaire des droits réels pour faciliter le financement de ses investissements. Si la ville considère ainsi s'être défaita du risque financier lié à la réalisation de ces équipements sportifs, la chambre relève au contraire qu'*in fine*, la résiliation du BEA 13 ans avant son terme a conduit la ville à supporter à la fois le financement des investissements à hauteur de 11,8 M€<sup>107</sup>, soit un montant versé au club bien supérieur aux plafonds prévus par le code du sport<sup>108</sup>, et l'entretien d'infrastructures dont elle n'a pas l'utilité depuis le départ du LOU<sup>109</sup>. Au surplus, le budget de la ville a supporté pendant les cinq années qu'a duré l'exécution du bail les difficultés de trésorerie du club, qui n'a pas assumé ses obligations de paiement des redevances.

#### 5.3.4 Le nouveau BEA conclu en 2016 sur la Plaine des Jeux de Gerland

Par délibération du 4 juillet 2016, le conseil municipal a approuvé la conclusion d'un nouveau BEA avec le LOU sur un tènement de plus de 15 hectares incluant le stade de Gerland, la piscine de Gerland, un centre technique des sports, divers bâtiments annexes, divers terrains de sport (terrain de football, pistes d'athlétisme, terrains de tennis et de basket-ball) et des zones de stockage. Ce bail a été conclu le 14 septembre 2016 pour une durée de 60 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, soit jusqu'au 31 décembre 2077. A l'expiration du bail, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2078, l'intégralité des ouvrages construits sur le tènement reviendra à la ville de Lyon, gratuitement.

L'intérêt général auquel se réfèrent les parties pour justifier la conclusion de ce BEA sur le fondement de l'article L. 1311-2 du CGCT consiste en :

- *« la promotion et le développement des activités sportives au sens de l'article L. 100-1 du code du sport ;*
- *la préservation des grands monuments de la ville de Lyon<sup>110</sup> ;*
- *la promotion et le développement du site de Gerland, en tenant compte de toutes les potentialités actuelles et futures du site, pour en améliorer l'exploitation et en optimiser la valorisation ».*

Le bail précise qu'il n'a pas pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services ou la gestion d'une mission de service public. A ce titre<sup>111</sup>, sa conclusion n'était pas soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

<sup>107</sup> Le LOU a réalisé un total de travaux de 15,8 M€ HT.

<sup>108</sup> Voir détail au paragraphe 5.2 : le code du sport limite à 1,6 M€ par an les sommes que les collectivités peuvent verser aux clubs sportifs professionnels pour des achats de prestation de service ou en exécution de toute autre convention autre que les conventions de subventionnement au titre des missions d'intérêt général poursuivies par ces clubs.

<sup>109</sup> Depuis le départ du LOU Rugby au stade de Gerland au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les installations du stade de la rue Oradour-sur-Glane n'ont plus d'occupants. En mars 2017, le conseil municipal a approuvé l'aménagement de ce tènement en aire d'accueil des forains, moyennant 610 k€ de travaux supplémentaires. Le changement d'affectation de ce tènement, devrait rapporter une recette d'environ 100 k€ de redevances d'occupation par an, soit deux fois moins que ce que rapportait la présence du club, et durer entre trois et cinq ans. Aucun autre projet n'est à l'étude pour l'avenir de cet équipement.

<sup>110</sup> La plaine des sports de Gerland fait l'objet d'une inscription au titre des monuments historiques depuis le 4 octobre 1967.

<sup>111</sup> Depuis l'ordonnance du 18 avril 2017, l'article L. 2122-1-1 du CG3P dispose que lorsque le titre permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester. D'autre part, l'article L. 1311-3 du CGCT précise désormais que si « *les droits résultant du bail ne peuvent être cédés, avec l'agrément de la collectivité territoriale, qu'à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant de ce bail et, le cas échéant, des conventions non détachables conclues pour l'exécution du service public ou la réalisation de l'opération d'intérêt général* », par dérogation, « *les droits résultant du bail ne peuvent faire l'objet d'une cession lorsque le respect des obligations de publicité et de sélection préalables à la délivrance d'un titre, prévues à l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, s'y oppose* ».

Le bail porte sur « la principale enceinte sportive de la ville de Lyon », qui comprend de nombreux équipements. Il prévoit que le centre technique des sports utilisé par la ville devra être libéré et que la piscine ne sera plus exploitée. Aucune clause ne prévoit les conditions dans lesquelles les installations sportives incluses dans le tènement, autres que le stade en lui-même, pourront continuer d'être accessibles au public.

Ce BEA, en plus d'accorder l'occupation privative d'une large dépendance du domaine public incluant plusieurs infrastructures sportives importantes, permet au club d'équilibrer ses investissements sur le stade au moyen d'opérations de promotion immobilière annexes. Les conditions dans lesquelles il a été conclu font ressortir un manque de transparence et de garantie des intérêts de la collectivité. Dès l'origine, les équilibres financiers de ce montage complexe apparaissent mal évalués.

Le bail met à la charge du preneur un programme d'investissements (46 M€ à réaliser sur les dix premières années du bail, puis 20 M€ sur la période de 50 ans restante), ainsi que tous les coûts d'entretien, de maintenance, et d'exploitation de l'équipement, estimés à 1,4 M€ par an. La durée du bail apparaît justifiée moins par les investissements consentis sur l'enceinte sportive elle-même que par les constructions annexes autorisées. En contrepartie de la mise à disposition du bien, le club doit s'acquitter d'une redevance forfaitaire annuelle de 300 000 € HT réévaluée annuellement. S'y ajoute une redevance annuelle variable composée :

- d'une somme égale à 2 % des loyers hors taxes perçus annuellement par le preneur pour toutes les nouvelles constructions édifiées sur l'immeuble ;
- et d'une somme égale à :
  - pendant les cinq premières années du bail : 2 % du chiffre d'affaires hors taxes tiré de la location de tout ou partie du stade de Gerland à l'occasion de manifestations non sportives ;
  - à partir de la sixième année : 3 % du chiffre d'affaires hors taxes tiré de la location de tout ou partie du stade de Gerland à l'occasion de manifestations non sportives, auxquels s'ajoutent 2 % du chiffre d'affaires hors taxes tiré des contrats de « *namings* » du stade de Gerland passés par le preneur.

Si la redevance forfaitaire respecte ainsi l'avis du Domaine en date du 9 juin 2016, la chambre relève que cet avis a été émis sur le fondement du plan local d'urbanisme (PLU) alors en vigueur, qui n'autorisait sur ce tènement que les constructions, travaux, ouvrages ou installations à destination d'hébergement hôtelier et de restauration liés à la vocation [sportive] du site. Les paramètres pris en compte dans la valorisation ne font donc pas mention des activités connexes autorisées par le BEA<sup>112</sup>. La procédure de modification du PLU concernant le tènement objet du bail a été initiée par le président de la Métropole de Lyon le 29 août 2016, et le conseil métropolitain a approuvé la modification du PLU telle que proposée le 6 mars 2017, soit deux mois après le début d'exécution du bail. Cette modification importante du PLU n'a pas conduit la ville à solliciter un nouvel avis du Domaine en vue d'actualiser la valorisation de l'occupation de ce tènement.

---

<sup>112</sup> Notamment les activités de commerce, de location d'immeuble à usage de bureaux, de commerce ou d'habitation, et les activités événementielles autres que les manifestations exceptionnelles.

Dès lors, la chambre relève un manque de transparence à l'égard de l'assemblée délibérante dans la passation et l'exécution du bail. A deux reprises, le conseil municipal s'est prononcé sur le montage de ce BEA sans disposer d'une connaissance complète des équilibres financiers sur lesquels il reposait. En juillet 2016, il consent à la conclusion de ce bail sans disposer d'informations précises sur la nature des opérations annexes susceptibles de permettre au preneur de rentabiliser ses investissements, ni de prospective sur les revenus que le club est susceptible d'en retirer. Le 26 mars 2018, il agrée la cession partielle par la SASP LOU Rugby à six sociétés civiles immobilières (SCI) des droits et obligations résultant de ce BEA pour la construction de locaux commerciaux dans le cadre du projet « *Les Jardins du LOU* ». Les six SCI subrogées à la SASP LOU Rugby dans ses droits et obligations sont présentées comme détenues chacune à 99 % par la société foncière Polygone et à 1 % par la SASP LOU Rugby. Le conseil municipal se prononce alors sans connaître le prix de cession et alors qu'il est dans l'impossibilité de s'assurer que le club sportif demeure le véritable bénéficiaire des investissements portés par les six SCI subrogées, donc que l'équilibre financier du bail est garanti. Le montant des recettes prévisionnelles de la société foncière Polygone, actionnaire majoritaire de ces SCI, n'est pas connu.

Les conditions contractuelles d'acquittement des redevances, comme leur mise en œuvre, appellent également des observations de la part de la chambre.

Le bail prévoit que la redevance forfaitaire devra être acquittée annuellement, en une seule échéance, le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, et précise que « *au regard des investissements que s'engage à réaliser le preneur, le bailleur accepte que le versement des redevances forfaitaires correspondant aux trois premières années du bail (2017, 2018 et 2019), le cas échéant réévaluées, soient acquittées sur les 57 échéances suivantes, qui seront augmentées à due concurrence* ».

Cette clause contractuelle paraît contraire aux dispositions du CG3P, en particulier à son article L. 2125-4 qui prévoit le versement annuel et par avance des redevances d'occupation du domaine public. A nouveau, elle conduit à faire supporter à la ville de Lyon les besoins de trésorerie de la SASP LOU Rugby pendant les trois premières années du bail.

Par ailleurs, le bail prévoit que la redevance variable sera exigible le 30 janvier de l'année suivant l'exercice au titre de laquelle elle est due, et au plus tôt le 30 janvier 2018. Pour son application, il est prévu que « *le preneur sera tenu d'adresser annuellement au bailleur une copie de l'ensemble des documents (juridiques et comptables) permettant d'apprécier de manière exhaustive les avantages de toute nature que le preneur retire du bail et permettant de déterminer la redevance variable [...], les documents comptables étant certifiés par un commissaire aux comptes, dans un délai maximal de quatre mois à compter de la clôture dudit exercice* ». Pour finir, il est précisé que « *le défaut de communication de ces documents dans ce délai donnera lieu à l'application d'une pénalité de 500 € par jour de retard* ».

A la date du 2 septembre 2019, la ville de Lyon n'avait encore émis aucun titre à l'encontre du LOU pour le paiement de la redevance variable, n'ayant eu communication des premiers éléments du club qu'au cours de l'automne 2018, et ceux-ci ne permettant pas en l'état d'apprécier de manière exhaustive les avantages de toute nature retirés du bail par le club. Si, en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que des analyses complémentaires étaient nécessaires pour déterminer le montant de cette redevance pour 2017, aucune pénalité n'a été infligée au LOU à ce jour, contrairement à ce qui est prévu au bail.

Ainsi, après un peu plus de deux ans d'exécution de ce BEA (sur une durée totale de 60 ans), alors que les « Jardins du LOU » ne sont pas encore commercialisés et que l'assiette de calcul des redevances variables à percevoir reste donc limitée, la ville rencontre déjà des difficultés à contrôler la bonne application de cette clause. Dès lors, la chambre s'interroge sur les modalités selon lesquelles la ville pourra exercer à l'avenir un contrôle effectif sur les obligations du preneur, et notamment les conditions dans lesquelles elle pourra avoir une connaissance exhaustive des revenus tirés du BEA par le club et les six SCI subrogées, et procéder à la liquidation de la redevance variable auprès des sept sociétés concernées.

Concernant le suivi des investissements, le club indique avoir réalisé 36,5 M€ HT de travaux, dont 25,4 M€ sur le stade et 11,1 M€ pour le « Village du LOU ». La ville quant à elle estime à 32,4 M€ la valeur des travaux déjà effectués par le club.

## **6 CONCLUSION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE**

La ville de Lyon a structuré de longue date une direction de la commande publique qui prend en charge directement le recensement, la planification et une partie des procédures de passation des marchés. Cet effort de professionnalisation de la fonction achat tend à une bonne maîtrise des processus de passation des marchés publics, notamment dans les directions les plus spécialisées.

La chambre relève toutefois de nombreux achats réalisés sans publicité ni mise en concurrence pour des montants supérieurs à 25 000 € par an auxquels la ville doit mettre fin.

En matière de délégations de service public, les processus de passation sont mieux maîtrisés que le suivi de l'exécution des contrats examinés. De manière générale, la ville gagnerait à prévoir systématiquement dans ces contrats des clauses contraignantes pour permettre un meilleur suivi de l'activité du délégataire et pour améliorer l'information du conseil municipal.

Enfin, au cours de la période sous revue, la ville a souhaité permettre l'installation du LOU Rugby dans deux nouvelles enceintes sportives. Les conditions dans lesquelles la ville a mis à disposition du club des biens relevant de son domaine public ont peu protégé ses propres intérêts financiers. Le recours à deux baux emphytéotiques administratifs successifs a certes généré des recettes de redevances et déchargé la collectivité, dans l'immédiat, d'investissements coûteux. Toutefois, la résiliation anticipée du BEA de la Plaine des Jeux des Etats-Unis a conduit la ville à payer une indemnité de 11,8 M€ HT au club, pour des infrastructures dont elle n'a pas l'utilité depuis, et donc à supporter au bénéfice du LOU Rugby un effort financier bien supérieur aux plafonds d'aides fixés par le code du sport. La conclusion et le début de l'exécution du second BEA consenti au club, cette fois sur la Plaine des Jeux de Gerland, révèlent un manque de transparence vis-à-vis du conseil municipal et un risque pour la ville, dans la mesure où les paramètres de l'équilibre financier du contrat n'étaient et ne sont toujours pas précisément connus et garantis.

# L'AUDITORIUM ET L'ORCHESTRE NATIONAL DE LYON

## 1 PRESENTATION

L'Orchestre national de Lyon (ONL) est l'héritier du premier orchestre professionnel de Lyon, qui a vu le jour au début du XX<sup>ème</sup> siècle, sous la houlette de la société des grands concerts de Lyon. L'ONL est devenu un orchestre permanent, géré en régie municipale à la fin des années 1960. Il s'est vu par la suite dédier un écrin spécifique, l'Auditorium Maurice Ravel, inauguré en février 1975. C'est l'un des deux orchestres symphoniques de Lyon, avec l'orchestre de l'opéra national de Lyon, ce qui constitue une spécificité locale<sup>113</sup>.

La grande salle de l'Auditorium Maurice Ravel a une capacité de 2 100 places. Cette salle est dotée d'un orgue de concert Cavallé-Coll, construit pour l'exposition universelle de 1878 et le Palais du Trocadéro, et installé à Lyon en 1977, qui demeure aujourd'hui le seul grand orgue de salle de concert en France, en dehors de Paris. Il a fait l'objet de rénovations importantes en 2013.

L'orchestre symphonique est composé de 104 musiciens permanents, sans chef d'orchestre permanent depuis la fin 2017. La directrice générale et environ 90 agents administratifs, techniques et d'accueil complètent l'équipe de l'ONL.

Pour la saison 2017-2018, l'Auditorium a accueilli 254 000 spectateurs au cours de plus de 160 concerts, dont plus de la moitié avec les musiciens de l'ONL. S'ajoutent à ces concerts d'autres événements (rencontres, ateliers, visites) au cours desquels l'Auditorium est ouvert à un large public. L'orchestre se produit également régulièrement hors les murs, en France et à l'étranger.

Avec un budget annuel de fonctionnement de 15,9 M€, l'Auditorium-ONL est le deuxième équipement culturel géré en régie directe de la ville de Lyon, derrière la bibliothèque municipale. Il bénéficie d'une forte notoriété, notamment en raison de sa labellisation comme orchestre national depuis 1986, et qui repose également sur ses directeurs musicaux successifs, chefs d'orchestre de renommée internationale, notamment son actuel directeur musical honoraire, le chef américain Leonard SLATKIN.

## 2 LA GOUVERNANCE

### 2.1 **Un budget annexe de la ville de Lyon**

La gestion de l'Auditorium-ONL est individualisée dans un budget annexe au budget principal de la ville de Lyon depuis 2015. Cette décision faisait suite au rapport d'observations définitives de la chambre publié en 2010, qui soulignait « *le cas particulier de l'orchestre national de Lyon* » et engageait la ville à adopter une « *présentation des coûts de l'ONL qui permette plus facilement d'en avoir une vision exhaustive, quel que soit le mode de gestion choisi* ».

---

<sup>113</sup> En France, Paris et Lyon sont les seules villes accueillant plusieurs orchestres symphoniques.

La ville a ainsi fait le choix de conserver la gestion de cet établissement, qui présente l'originalité d'être à la fois un orchestre et une salle de concert, en régie directe non dotée de l'autonomie financière. Ce choix se justifie notamment par la possibilité pour l'Auditorium-ONL de s'appuyer largement sur les services de la ville de Lyon pour toutes les fonctions supports (finances, RH, marchés, gestion du bâtiment). Le nouveau cahier des missions et des charges des orchestres nationaux en région, applicable depuis 2017, impose un degré d'autonomie de gestion et de suivi financier minimal, *a minima* celui d'une régie personnalisée. Interrogée par les services de l'Auditorium-ONL, la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) a toutefois indiqué que le statut juridique actuel ne posait pas de problème particulier, le budget annexe permettant déjà une autonomie budgétaire, donc de programmation.

La ville et le Grand Lyon n'ont pas souhaité non plus se saisir des nouvelles possibilités de délégation de gestion des équipements culturels qu'ouvrait la création de la Métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>114</sup>.

## 2.2 Une direction bicéphale

Direction rattachée à la délégation générale aux affaires culturelles (DGAC) de la ville, l'Auditorium-ONL est placé sous la responsabilité conjointe de la directrice générale, chargée de la conduite du projet artistique et culturel de l'orchestre et garante de sa cohérence, et du directeur musical (ou chef d'orchestre), chargé de la vie musicale de l'orchestre et garant de son niveau d'excellence.

Le directeur général a la responsabilité de l'établissement dont il définit les orientations stratégiques et supervise les quatre pôles qui regroupent notamment les personnels administratifs, techniques et d'accueil, mais également le délégué artistique, qui assure un rôle de conseil et d'expertise musicologique et aide à définir le projet artistique de l'institution. Le directeur général est le premier représentant de l'orchestre et en cela, le premier acteur de la diffusion et de la commercialisation des œuvres portées par l'ONL.

Le directeur musical dirige fonctionnellement l'ensemble de l'orchestre et assure sa direction artistique : choix des œuvres, recherche de l'excellence dans le recrutement, la pratique des musiciens et recherche d'opportunités pour se produire. Il est par ailleurs force de proposition et de conseil sur la programmation de la salle.

Deux directeurs généraux se sont succédé au cours de la période sous revue : Jean-Marc BADOR jusqu'en 2017, Aline SAM-GIAO depuis. Le processus de recrutement prévoit une association étroite entre la ville de Lyon et le ministère de la culture, tous deux membres du jury, et se fonde sur la présentation par les candidats d'un projet stratégique pour l'établissement.

---

<sup>114</sup> Dans son rapport d'observations définitives relatif à la ville de Lyon publié en 2014, la chambre relevait à propos du théâtre des Célestins que « *en tant que communauté urbaine existant avant la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le Grand Lyon ne dispose pas de plein droit de la compétence en matière de gestion des équipements culturels reconnus comme étant d'intérêt communautaire* ». La chambre constatait que cette compétence n'avait pas été transférée à la communauté urbaine, de sorte que celle-ci intervenait peu au plan culturel, hormis à travers le soutien financier apporté à des événements de forte notoriété. La chambre avait par ailleurs relevé que la création de la Métropole de Lyon au 1<sup>er</sup> janvier 2015 offrait de nouvelles possibilités de délégation de la gestion des équipements culturels métropolitains à la nouvelle collectivité (L. 3641-1 du CGCT), dans le cadre de conventions (article L. 3633-4 du CGCT). Au-delà, le transfert de propriété des équipements culturels peut également être opéré de manière simplifiée (article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

L'ONL a connu un seul directeur musical depuis 2013, Leonard SLATKIN, chef américain qui a achevé son deuxième contrat fin août 2017 et a été nommé depuis directeur musical honoraire pour trois saisons. Le nouveau directeur musical, Nikolaj SZEPS-ZNAIDER, prendra ses fonctions en septembre 2020.

## 2.3 Les instances de pilotage

### 2.3.1 Un comité de pilotage associant l'Etat et la ville de Lyon

Le ministère de la culture est le deuxième financeur de l'Auditorium-ONL après la ville de Lyon. Le soutien apporté par l'Etat s'inscrit dans le cadre général applicable au réseau national des orchestres en région<sup>115</sup>, dont fait partie l'ONL. Ce partenariat est matérialisé par la conclusion de conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et la ville de Lyon.

Au cours de la période sous revue, la convention 2015-2018 a régi les relations entre l'Etat et la ville de Lyon.

Outre la définition des objectifs assignés et des moyens alloués à l'Auditorium-ONL, cette convention instaure un comité de pilotage (COPIL) qui suit et évalue la politique artistique et financière de l'ONL. Le COPIL réunit le directeur régional des affaires culturelles (DRAC), le conseiller musique de la DRAC, l'adjoint au maire de Lyon délégué à la culture, le DGA en charge de la culture de la ville de Lyon, le DG de l'ONL et, en tant que de besoin, des personnalités invitées, dont des représentants de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Ce COPIL doit se réunir au moins deux fois par an, à l'initiative de l'Auditorium-ONL qui en assure le secrétariat général.

Jusqu'en 2017, le COPIL ne s'est réuni qu'une fois par an, ce qui a été corrigé en 2018. Les documents qui y sont présentés témoignent du suivi régulier d'indicateurs d'activité, conformément aux objectifs fixés par la convention.

### 2.3.2 Plusieurs instances internes de consultation

L'organisation interne de l'Auditorium-ONL a été revue en 2013. Plusieurs instances internes spécifiques à l'ONL, prévues par le règlement intérieur, participent au pilotage et à la gestion du service. La commission d'orchestre, qui associe des représentants de la direction et des musiciens, est une instance de dialogue social et intervient dans l'organisation du travail des musiciens. La commission consultative d'établissement, associant plus largement des représentants de tous les personnels, a été créée par le règlement intérieur adopté en 2016, et s'est réunie pour la première fois en 2018. Enfin, suite à l'annonce du départ de Leonard SLATKIN, un groupe de travail *ad hoc*, réunissant des représentants de la direction et des musiciens, s'est réuni régulièrement de l'automne 2016 à l'automne 2018 pour la recherche d'un nouveau directeur artistique.

La chambre a ainsi pu constater le fonctionnement normal de l'Auditorium-ONL au regard des règles qu'il s'est lui-même fixé, propres à favoriser le dialogue social et l'implication de l'ensemble des personnels de l'institution.

---

<sup>115</sup> Notamment la charte des missions de service public pour le spectacle vivant (22 octobre 1998) et le cahier des missions et des charges pour le réseau national des orchestres en région (31 août 2010).

### 3 L'ACTIVITE

La chambre a analysé l'activité de l'Auditorium en tant que salle de concert, lieu d'accueil du public et de diffusion, et celle de l'ONL, à l'aune des deux documents stratégiques qui fondent la politique artistique et culturelle de la structure : la convention d'objectifs conclue entre l'Etat et la ville de Lyon, et le projet d'établissement dont l'Auditorium-ONL s'est doté en 2014.

#### 3.1 Les objectifs définis par les documents stratégiques

##### 3.1.1 Le projet d'établissement

En novembre 2014, l'ONL s'est doté d'un projet d'établissement intitulé « *Un projet d'établissement pour l'Auditorium-Orchestre national de Lyon. Vers une maison de la musique* », élaboré sous l'égide de l'équipe de direction alors composée de Jean-Marc BADOR (directeur général) et de Leonard SLATKIN (directeur musical). Ce projet était placé sous les mots d'ordre suivants : excellence, ouverture et accessibilité.

Trois grands objectifs en ressortent. Le premier porte sur la consolidation du projet artistique autour de certains axes forts, tels que la création, l'association musique et cinéma, ou encore le renouvellement des formes de concerts. Le deuxième s'attache à l'affirmation d'une dimension de « *maison de la musique* », qui se traduit par la démarche culturelle au cœur de la cité, l'accessibilité tarifaire et physique, ou encore l'élargissement du public. Le troisième objectif vise à accroître le rayonnement de l'institution par des tournées, dans des réseaux et par une politique audiovisuelle dynamique.

##### 3.1.2 La convention d'objectifs

Au cours de la période examinée, la convention 2015-2018 a régi les relations entre l'Etat et la ville de Lyon. Une nouvelle convention a été approuvée lors du conseil municipal du 25 mars 2019.

La convention 2015-2018 rappelle en préambule les principes d'excellence artistique, de démocratisation culturelle et l'inscription de l'activité de l'Auditorium-ONL dans le cadre des missions de service public, conformes aux principes de la charte des missions de service public pour le spectacle vivant et aux dispositions du cahier des missions et des charges pour le réseau national des orchestres en région.

La convention d'objectifs définit les missions de la structure dans les domaines de la création et de la production, de la diffusion, des relations avec les publics, de l'éducation artistique et culturelle, et de la formation et de l'insertion professionnelle. Ces objectifs recoupent ainsi en partie ceux du projet d'établissement et développent certains axes spécifiques, tels que la coopération avec d'autres institutions culturelles, dans le cadre de projets pluridisciplinaires, ou encore la poursuite d'une politique de formation à destination des étudiants s'orientant vers le métier de musicien d'orchestre et dans une optique d'excellence artistique du personnel artistique, administratif et technique de l'Auditorium-ONL.

La convention définit par ailleurs les moyens alloués à l'Auditorium-ONL, effectifs (le principe de la permanence de l'orchestre y est ancré) et financements. Elle fixe un objectif de 30 % minimum de ressources propres dans le budget total.

### 3.2 L'activité de création, production et diffusion

Chaque année, l'Auditorium de Lyon a produit une saison de concerts, à raison de plus de quatre événements par semaine<sup>116</sup> au cours de la saison qui s'étend de septembre à juin. Le suivi de l'activité reflète la diversité des concerts organisés, parmi lesquels les concerts symphoniques demeurent majoritaires, conformément à la mission première, mais où les projets pluridisciplinaires, ou encore la programmation ciblée dans le cadre de la politique de sensibilisation et d'élargissement des publics, ont une place importante.

**Tableau 36 : Nombre de concerts à l'Auditorium hors ateliers et visites**

	Saison 13/14	Saison 14/15	Saison 15/16	Saison 16/17	Saison 17/18
Concerts symphoniques	79	61	58	65	61
Concerts expresso	15	10	12	12	12
Ciné-concerts	10	14	16	12	17
Jazz	7	3	6	6	4
Récital	NC	8	11	12	9
Orgue	14	8	7	4	7
Concerts éducatifs	11	10	13	12	9
Concerts jeune public	11	11	16	19	15
Musique de chambre	14	13	12	11	12
Concerts et propositions gratuites	NC	59	45	42	27
Variétés / Musiques du monde	0	0	0	2	3

Source : Auditorium-ONL

Les programmes annuels témoignent également de la programmation d'œuvres contemporaines et d'une politique de commande, avec une à dix créations par saison. Chaque saison fait appel à des compositeurs et orchestres invités.

**Tableau 37 : Artistes invités**

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Orchestres et formations invités	12	21	21	27	23	13
Solistes invités	46	70	90	139	148	99
Chefs d'orchestre invités	ND	34	26	31	39	34

Source : rapports d'activité

Par ailleurs, l'ONL se produit fréquemment hors les murs, dans des salles et festivals régionaux et internationaux et lors de tournées internationales régulières (Chine fin 2013-début 2014, Japon en 2016, Etats-Unis en 2017, Allemagne en 2017 et 2018, etc.).

**Tableau 38 : ONL hors les murs**

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Concerts à l'Auditorium	138	158	103	102	152	97
Hors les murs	33	18	29	30	16	28
Dont à l'étranger	15	6	10	18	NC	14

Source : rapports d'activité

Les objectifs liés à la diffusion passent également par une politique de captation/rediffusion, et par une politique discographique, qui a notamment été portée par le directeur musical.

<sup>116</sup> Hors les ateliers et visites.

L'Auditorium-ONL assume aussi une mission d'éducation artistique et culturelle dans le cadre scolaire, en lien avec le rectorat du Rhône. Il propose à ce titre des concerts dédiés aux publics scolaires et des partenariats privilégiés avec certains établissements.

Cette mission est également menée hors cadre scolaire, à travers, par exemple, le projet Demos, depuis octobre 2017. Ce projet, initié par la Philharmonie de Paris, permet à des enfants issus de quartiers relevant de la politique de la ville d'acquérir une pratique instrumentale au sein d'un orchestre symphonique, encadrés par des intervenants artistiques et des professionnels du champ social, et donne lieu à un concert de fin d'année sur la scène de l'Auditorium. Le premier concert de l'Orchestre Demos Lyon Métropole s'est tenu en juin 2018.

Enfin, les missions de formation et d'insertion professionnelle de l'institution se traduisent par des partenariats avec des conservatoires et écoles de musique de la région Auvergne-Rhône-Alpes, notamment dans le cadre de l'Orchestre des Jeunes. Ce dispositif donne lieu, chaque année, à une représentation à l'Auditorium et à une tournée de concerts en région.

### 3.3 Les labellisations et coopérations

L'ONL est labellisé « *orchestre national en région* » et satisfait au cahier des charges défini par le ministère de la culture. A la suite du changement de cadre juridique intervenu en 2017, la DRAC a informé l'ONL, en mars 2018, que son label était maintenu jusqu'au prochain renouvellement de la convention pluriannuelle d'objectifs avec l'Etat.

L'ONL est par ailleurs engagé dans des réseaux de coopération, à travers l'association française des orchestres (AFO) et le syndicat professionnel Les Forces Musicales.

### 3.4 La fréquentation de l'Auditorium

L'établissement suit régulièrement ses statistiques de fréquentation, au regard des objectifs qui lui sont fixés en matière d'élargissement des publics et de niveau de ressources propres à atteindre.

#### 3.4.1 Une fréquentation en hausse

L'accroissement de l'activité de l'orchestre, la diversification des offres de spectacles, les formules d'abonnement plus attractives, le travail de communication et de marketing ont contribué à l'augmentation de la fréquentation de l'Auditorium. Celle-ci se traduit à la fois dans le nombre de billets vendus, le taux de remplissage des représentations et les recettes de billetterie perçues.

**Tableau 39 : Evolution de la fréquentation**

	Saison 14/15	Saison 15/16	Saison 16/17	Saison 17/18	Saison 18/19 au 28 janvier 2019
Jauge <sup>117</sup>	274 826	279 190	284 082	275 145	275 890
Nb billets vendus	215 868	226 185	246 567	242 196	217 567
%	79 %	81 %	87 %	88 %	79 %
Recettes	2 904 240,00 €	3 892 943,40 €	4 186 102,00 €	4 139 930,00 €	4 491 461,00 €
Nb événements	207	210	201	203	176

Source : Auditorium-ONL

<sup>117</sup> La jauge évolue en fonction de son ajustement à chacun des événements produits à l'Auditorium, qui peuvent adopter des configurations diverses : grande salle complète, grande salle fermée dans sa partie supérieure, etc.

La recette moyenne par spectateur est passée de 13,45 € pour la saison 2014/2015 à 17,09 € pour la saison 2017/2018.

Le nombre d'abonnements a augmenté sur la période mais connaît un repli depuis 2017, ce que l'établissement explique, au moins partiellement, par un effet conjoncturel lié aux travaux dans le secteur de la Part-Dieu, depuis la saison 2017/2018, et les difficultés d'accès engendrées. Par ailleurs, le nombre d'abonnés par spectacle a tendu à diminuer au profit de publics plus occasionnels.

**Tableau 40 : Evolution du nombre d'abonnements**

	Saison 14/15	Saison 15/16	Saison 16/17	Saison 17/18	Saison 18/19 au 28 janvier 2019
Abonnés	15 030	15 388	17 497	16 371	15 824
Répartition des abonnés par spectacle	44 %	46 %	39 %	36 %	43 %
Part des individuels	47 %	34 %	33 %	37 %	38 %
Part des jeunes	14 %	18 %	18 %	15 %	9 %
Part des tarifs réduits (hors jeunes)	9 %	7 %	10 %	11 %	10 %

Source : Auditorium-ONL

**Tableau 41 : Spectateurs ponctuels**

	Saison 14/15	Saison 15/16	Saison 16/17	Saison 17/18
Part des spectateurs n'assistant qu'à un concert dans la saison	2 %	2 %	3 %	7 %
Nb de spectateurs n'assistant qu'à un concert dans la saison	4 147	5 096	6 219	16 217

Source : Auditorium-ONL

La stagnation du nombre de billets vendus au cours de la saison 2017/2018 confirme que la progression de la fréquentation de l'Auditorium a toutefois atteint un plafond.

L'Auditorium suit également la part des spectateurs qui viennent pour la première fois, et la moyenne d'âge, suite à une enquête réalisée par l'AFO en 2014, qui avait souligné que l'âge moyen du public de l'établissement était supérieur à la moyenne nationale des publics des orchestres symphoniques (55,3 ans, contre 54,1 au niveau national).

La chambre souligne la bonne connaissance par l'Auditorium de son public et les résultats atteints par l'institution au regard des objectifs qui lui sont fixés. En effet, conformément à l'objectif d'élargissement de son public, l'Auditorium a engagé une politique de renouvellement et de rajeunissement de son public. Ainsi, pour la saison 2017/2018, 38 072 jeunes de moins de 28 ans ont été accueillis dans les salles, soit 20 % du public. 40 % des spectateurs n'étaient jamais venus à l'Auditorium (contre 35 % pour 2016/2017). La moyenne d'âge des nouveaux spectateurs était de 42 ans en 2016/2017 et de 46,5 ans en 2017/2018.

Cette dynamique tient aux actions de l'établissement depuis 2014, dans le cadre de son projet d'Auditorium « ouvert sur la ville » et de « Maison de la musique ». Cela s'est traduit, notamment, par l'organisation de manifestations festives thématiques (Happy days, festival suite à la rénovation de l'Orgue), par la création de nouveaux formats (concerts participatifs, « Expressos » pour attirer les actifs du secteur de la Part-Dieu à l'heure du déjeuner, « Afterworks » à compter de la saison 2018/2019). Cela est également passé par les passerelles construites avec d'autres institutions culturelles (concerts hors les murs, programme « Shake Your Classics » avec le Grame et Culture Next, programme « Fauteuil et Tribune » avec l'Olympique Lyonnais<sup>118</sup>). L'Auditorium a également cherché à consolider certains partenariats avec des acteurs culturels locaux, qui permettent de proposer chaque année des concerts de jazz (Jazz à Vienne), des ciné-concerts (Institut Lumière), de la musique baroque (Festival d'Ambronay), des musiques actuelles (Arty Farty), à même de toucher un public plus éloigné de la musique symphonique.

#### 3.4.2 L'attractivité limitée au-delà de l'agglomération de Lyon

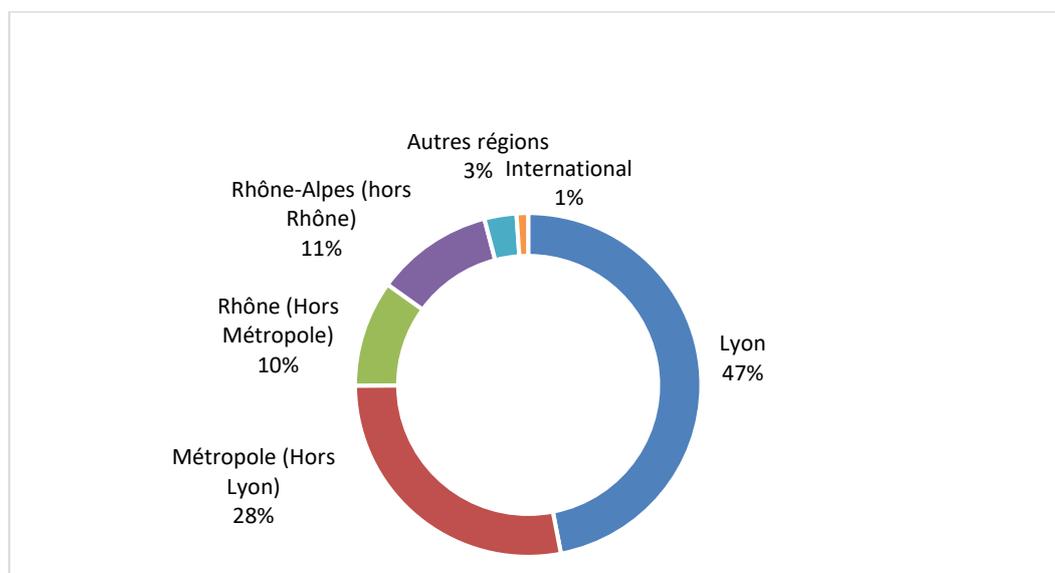
L'Auditorium suit également la provenance géographique de ses spectateurs, dont la structure a peu évolué au cours de la période. Les Lyonnais représentent un peu moins de la moitié du public et l'attractivité au-delà de la métropole lyonnaise et du département du Rhône reste faible, voire tend à diminuer.

**Tableau 42 : Provenance géographique des spectateurs**

Lieux / zones géographiques	Saison 15-16	Saison 16-17	Saison 17-18
Lyon	47 %	48 %	47 %
Métropole (Hors Lyon)*		27 %	28 %
Rhône (Hors métropole)	6 %	8 %	10 %
Rhône-Alpes (hors Rhône)	12 %	12 %	11 %
Autres régions	5 %	4 %	3 %
International	1 %	1 %	1 %

Source : Auditorium-ONL

**Graphique 1 : Répartition des spectateurs par origine géographique**



Source : documents présentés lors de la réunion du COPIL du 16 octobre 2018

<sup>118</sup> Achat d'un pack avec une place pour un match de l'Olympique Lyonnais et une place pour un concert symphonique de l'ONL pour 30 €.

## 3.4.3 L'encadrement des invitations

Dans son rapport d'observations définitives relatif à la ville de Lyon de 2014, la chambre relevait, concernant le théâtre des Célestins, que les recettes de billetterie étaient affectées par la politique d'invitations gratuites, alors que le conseil municipal n'avait jamais délibéré sur ce sujet. Depuis, la politique d'invitations des établissements culturels municipaux est fixée, au même titre que les tarifs, par une délibération annuelle du conseil municipal.

A l'Auditorium, le nombre total de gratuités et d'exonérations est limité à 10 % de la fréquentation annuelle, part correspondant aux usages en vigueur dans les établissements culturels de spectacle vivant. Fin 2018, les règles encadrant la distribution d'invitations aux personnels de la ville de Lyon ont été de nouveau resserrées par une note de la directrice générale de l'institution.

En pratique, le nombre d'invitations et gratuités est, en fin de période, très inférieur à ce plafond (3,2 % du total des spectateurs en 2017-2018), il est suivi pour chaque spectacle et il en est rendu compte globalement dans le cadre des comités de pilotage.

Toutefois, la chambre n'a pas obtenu de réponse précise quant à la répartition des invitations distribuées et en conclut que le suivi des bénéficiaires n'est pas réalisé, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé à remédier avant la fin 2019.

#### 4 LES RELATIONS AVEC LES FINANCEURS

Les ressources de l'Auditorium-ONL proviennent de partenaires institutionnels, à hauteur de 71,3 % en moyenne sur la période, en particulier de la ville de Lyon. Cette part diminue progressivement, face à la progression des ressources propres, malgré une faible contribution du mécénat et des partenariats.

**Tableau 43 : Ressources de l'Auditorium-ONL**

	2015	2016	2017	2018
<b>Total des produits de gestion</b>	<b>15 343 570</b>	<b>16 395 660</b>	<b>16 056 821</b>	<b>16 481 860</b>
Subvention du budget principal ( <i>montant effectivement versé</i> )	9 385 838	9 627 833 <sup>119</sup>	9 123 833	9 298 577
Ressources institutionnelles (autres subventions et participations)	2 025 331	2 064 113	2 143 955	2 159 921
<i>dont subvention Etat</i>	1 880 000	1 880 000	1 905 000	1 905 000
<i>dont autres subventions d'organismes publics</i>	99 000	131 000	160 455	254 921
Ressources propres	3 932 402	4 703 714	4 789 033	5 023 362
<i>dont produits des ventes (billetterie, produits du domaine, etc)</i>	3 929 863	4 345 926	4 211 841	4 694 816
<i>y compris valorisation du mécénat et des partenariats</i>	18 400	203 887	150 982	204 342
<i>dont revenus locatifs et redevances</i>	2 539	357 789	577 192	328 546
<b>Part des financements ville et institutionnels</b>	<b>74,4 %</b>	<b>71,3 %</b>	<b>70,2 %</b>	<b>69,5 %</b>
<b>Part des ressources propres</b>	<b>25,6 %</b>	<b>28,7 %</b>	<b>29,8 %</b>	<b>30,5 %</b>

Sources : Auditorium-ONL, comptes de gestion retraités par la CRC

<sup>119</sup> L'établissement a bénéficié, en 2016, d'une avance sur la subvention 2017, à hauteur de 235 k€, ce qui explique la variation importante des montants perçus sur ces deux exercices.

#### 4.1 La ville de Lyon, principal financeur

Depuis la création du budget annexe en 2015, la ville de Lyon constate budgétairement et comptablement, chaque année, une importante subvention d'équilibre, conformément à la possibilité qui existe dans le cas d'un service public à caractère administratif, qualification qui s'applique à l'Auditorium-ONL. Cette subvention représente la principale ressource de l'institution.

**Tableau 44 : Subvention d'équilibre du budget principal**

	2015	2016	2017	2018
Montant effectivement versé en €	9 385 838	9 627 833	9 123 833	9 298 577

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Le montant de la subvention d'équilibre est voté lors de l'adoption des budgets et des décisions modificatives, en fonction du niveau de déficit prévisionnel du budget annexe. Son montant a ainsi 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).

Au-delà de cette prise en charge financière, et dans le cadre d'une régie directe, le dialogue entre la direction générale de l'ONL, le délégué général à la culture et l'adjoint à la culture est constant, en particulier dans la mesure où la délibération du conseil municipal est requise pour un grand nombre de décisions de gestion de l'ONL (adoption des tarifs, approbation des conventions de billetterie / coproduction / coréalisation, des conventions de parrainage ou de mécénat, etc.).

#### 4.2 Les autres financeurs publics

##### 4.2.1 Le soutien financier de l'Etat

L'Etat, via la DRAC, a versé chaque année à l'Auditorium-ONL une subvention de 1,88 M€.

Depuis 2017, une subvention supplémentaire de 25 000 € émane de la préfecture du Rhône pour le projet Demos, qui vise à permettre à des enfants issus de quartiers populaires de découvrir une pratique instrumentale (voir *supra*).

##### 4.2.2 Les autres subventions

La région, qui octroyait auparavant à l'Auditorium-ONL une subvention de fonctionnement, ne participe plus depuis quelques années qu'au titre du soutien au projet Orchestre des Jeunes. Ce projet, accompagné par des musiciens de l'ONL, a pour objectif de développer une pratique orchestrale et un programme de concerts à travers la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Le coût de ce projet (environ 150 k€) est partiellement couvert par les participations demandées et soutenu par une subvention de la région, dont le montant a augmenté au cours de la période (76 225 € en 2013, 87 000 € depuis 2015). Une convention est conclue à ce titre avec la région, depuis 2017 seulement. Auparavant, l'arrêté annuel s'attachait toutefois à définir les obligations réciproques de la région et de l'établissement.

Les montants attribués ne correspondent pas aux extractions du compte de gestion. Cela s'explique partiellement par des décalages dans le paiement de la subvention par la région et dans les opérations de rattachement (en 2016 et 2017), et par la comptabilisation sur ce compte de recettes de billetterie<sup>120</sup> (en 2015). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que des contrôles accrus sur l'exécution budgétaire de ces recettes étaient désormais mis en œuvre.

L'Auditorium-ONL perçoit également des subventions :

- de la Société des auteurs compositeurs et éditeurs de musique (SACEM), pour l'accueil de compositeurs en résidence ;
- de l'association Musique Nouvelle en Liberté, en contrepartie d'un engagement à promouvoir la musique contemporaine ;
- depuis 2017, de divers organismes, parmi lesquels la Philharmonie de Paris, dans le cadre du projet Demos. Depuis 2018, plusieurs communes subventionnent aussi le dispositif.

Enfin, l'Institut Français, établissement public dont la vocation est de promouvoir l'action culturelle extérieure de la France, subventionne régulièrement l'ONL pour ses tournées internationales :

- 30 000 € dans le cadre de la tournée au Japon en 2016 ;
- 30 000 € dans le cadre de la tournée aux Etats-Unis en 2017 ;
- 10 000 € dans le cadre de la tournée en Allemagne et aux Pays-Bas en 2018.

Au total, depuis 2015, les subventions perçues ont représenté environ 13 % des produits de gestion de l'ONL. Chacune fait l'objet d'un suivi propre.

### 4.3 Les financements privés

Dans un contexte marqué par la recherche d'économies par la ville de Lyon, et par un objectif ambitieux de ressources propres fixé par la convention pluriannuelle conclue avec l'Etat, l'Auditorium-ONL a cherché à se saisir de l'enjeu que représente pour lui les ressources tirées de partenaires privés, notamment dans le cadre du mécénat et du parrainage. La création d'un budget annexe devait notamment faciliter la politique de recherche de financements externes.

La stratégie de l'Auditorium-ONL en la matière l'a conduit à :

- développer ses partenariats ;
- accompagner la création d'une fondation ;
- se faire accompagner par des cabinets de conseil en vue d'optimiser les ressources tirées de ces partenaires privés ;
- créer un poste dédié à ces sujets dans son organigramme.

Les recettes tirées du mécénat et des contrats de parrainage ont, dans l'ensemble, sensiblement augmenté depuis 2015, avec une prépondérance des parrainages.

**Tableau 45 : Produits du mécénat et parrainage par saison**

En €	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Total
Mécénat			109 476			43 500	152 976
Mécénat de compétence	21 288		27 360				48 648
Parrainage		13 500	27 000	178 038	172 034	116 842	507 414
Total	21 288	13 500	163 836	178 038	172 034	160 342	709 038

Source : Auditorium-ONL

<sup>120</sup> Voir détail en annexe 1.

### 4.3.1 Le mécénat

#### 4.3.1.1 *Les recettes tirées des diverses formes de mécénat*

Le mécénat s'entend comme le soutien matériel apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général. Cette pratique est encadrée notamment par le code général des impôts et peut donner lieu à des dons en numéraire, en nature ou en compétence, qui ouvrent alors droit à des avantages fiscaux.

Le principal mécène de l'ONL sur la période sous revue a été un mécène ponctuel à l'occasion des « 40 ans de l'Auditorium ». Les contreparties aux mécènes dans le cadre des conventions examinées ont respecté le plafond communément admis de 25 % de la valeur du don.

L'ONL a également bénéficié de mécénat de compétences, qui consiste pour une entreprise à mettre à disposition d'un organisme d'intérêt général des employés volontaires. Le principal mécène de compétences au cours des saisons passées a été une société spécialisée dans des installations de mise en lumière.

#### 4.3.1.2 *Des initiatives pour relancer le mécénat*

L'année 2016 a vu la création de la Fondation Philharmonique (Cercle des mécènes de l'Auditorium-Orchestre national de Lyon), sous l'égide<sup>121</sup> de la Fondation Bullukian<sup>122</sup>, conformément à la possibilité offerte par la loi du 23 juillet 1987<sup>123</sup>, et à l'initiative conjointe de l'Auditorium-ONL et de la Société Philharmonique de Lyon<sup>124</sup>. Cette fondation a pour objet de recevoir les dons de mécénat à destination de l'Auditorium-ONL pour les lui reverser. Les statuts prévoient d'associer les représentants de l'Auditorium-ONL au choix des projets à soutenir.

Ainsi, une convention de mécénat a été signée avec la Fondation le 26 avril 2018, afin de fixer les conditions et les modalités du mécénat en soutien du projet Demos pour la saison 2017-2018. En contrepartie de la qualité de mécène, la Fondation philharmonique s'engage à effectuer un don en numéraire de 20 000 € au profit de l'ONL au titre de ce projet.

Au-delà, dans un objectif de développement des recettes tirées du mécénat, qui demeurent faibles, l'établissement a fait réaliser deux études au cours de la période sous revue :

- en 2017, une étude sur la mise en place d'un mécénat avec contreparties, avec la Fondation Philharmonique et les modes de recrutement envisageables d'un responsable du mécénat financé par cette Fondation ;
- en 2018, une mission d'accompagnement en levée de fonds, pour établir une stratégie en la matière.

<sup>121</sup> Une fondation abritée (ou sous égide) consiste en un don, un legs ou une donation effectué au bénéfice d'une fondation abritante (ou affectataire). Une fondation abritée n'est donc pas une personne morale. C'est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes accordent, de manière définitive, à une fondation déjà existante, des biens, des droits ou des ressources en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif.

<sup>122</sup> L'établissement dit Fondation Léa & Napoléon Bullukian, fondé en 1985 et reconnu d'utilité publique par décret du 23 octobre 2003, a pour but d'encourager la recherche appliquée dans le domaine médical d'une part, le développement culturel et artistique, notamment par l'aide aux jeunes d'autre part.

<sup>123</sup> Qui dispose que : « Seules les fondations reconnues d'utilité publique peuvent faire usage, dans leur intitulé, leurs statuts, contrats, documents ou publicité, de l'appellation de fondation. Toutefois, peut également être dénommée fondation l'affectation irrévocable, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif, de biens, droits ou ressources à une fondation reconnue d'utilité publique dont les statuts ont été approuvés à ce titre, dès lors que ces biens, droits ou ressources sont gérés directement par la fondation affectataire, et sans que soit créée à cette fin une personne morale distincte ».

<sup>124</sup> Association créée en 1980.

La première étude ayant montré le caractère irrégulier d'un recrutement par la Fondation d'un agent responsable du mécénat au profit de l'Auditorium-ONL, ce dernier a créé ce poste dans son effectif, complétant ainsi une équipe déjà pourvue de deux personnes en charge de partenariats, dont une plus particulièrement des partenariats presse.

La procédure de recrutement d'un agent contractuel n'a toutefois abouti qu'à l'été 2019, la directrice générale de l'Auditorium-ONL expliquant ces difficultés par un déficit d'attractivité dû au contrat de courte durée et aux conditions de rémunération proposés, qui ne permettaient pas de rivaliser avec les offres comparables dans le secteur privé. L'amorçage de ce poste est financé par un don de 50 000 € de la société philharmonique.

La seconde étude, dont la synthèse a été rendue mi-février 2019, a dressé un état des lieux de la stratégie de levée de fonds de l'Auditorium-ONL et souligné le retard de l'établissement par rapport aux autres établissements ou grands événements culturels lyonnais. Elle esquisse une nouvelle stratégie pour les prochaines années, basée sur la définition d'un projet précis qui fonderait l'appel aux dons, qui nécessiterait un portage politique et une coopération forte entre les élus et autres services de la ville et la direction générale de l'Auditorium-ONL.

Contrairement à ce qui existe dans d'autres grandes villes françaises, la ville de Lyon n'a pas souhaité organiser un service du mécénat mutualisé à tous les établissements culturels de la ville, ni ne met jusqu'alors en commun les outils utilisés par ces établissements dans le cadre du mécénat. Il revient pourtant à la ville, dont l'Auditorium-ONL constitue un service à part entière, de définir une stratégie, et éventuellement d'envisager de mutualiser la recherche de mécènes pour ses établissements culturels.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué ne pas souhaiter s'engager dans cette voie, évoquant notamment l'identité propre à chaque établissement municipal susceptible de faire appel au mécénat.

#### 4.3.2 Les parrainages

Les recettes tirées du parrainage, soutien matériel apporté à une manifestation, à une personne, à un produit ou à une organisation en vue d'en retirer un bénéfice direct, ont été plus importantes que celles tirées du mécénat mais consistent très majoritairement en des soutiens en nature et non en numéraire.

#### 4.3.3 Conclusion sur les financements privés

Les recettes tirées du mécénat et du parrainage contribuent peu aux ressources propres de l'Auditorium-ONL. Leur progression constitue un enjeu, dans un contexte où la progression de recettes de billetterie ne pourra plus constituer un levier aussi important que sur la période passée et où les financements par le budget principal (subvention d'équilibre et financement des investissements) seront contraints par la contractualisation des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement de la ville. Dans ce contexte, il appartient à la ville d'appuyer l'Auditorium-ONL, en définissant une stratégie en la matière.

## 5 LA GESTION INTERNE

### 5.1 La gestion financière

La gestion financière est principalement assurée par une directrice administrative et financière, ayant sous sa responsabilité le régisseur de recettes, et une personne chargée du contrôle de gestion en renfort.

### 5.1.1 La qualité de l'information budgétaire

L'un des enjeux de la création du budget annexe était l'amélioration de l'information budgétaire et financière, et une information exhaustive du coût que représente la gestion de ce service pour la collectivité.

Conformément à ce qui a été prévu par la délibération créant le budget annexe, certaines dépenses ne pouvant être isolées, sont supportées par le budget principal puis refacturées. Toutefois, une seule convention spécifique a été conclue entre l'Auditorium et la DGTB pour ce qui concerne la gestion du bâtiment. Aucun document ne formalise les relations entre les services de l'Auditorium-ONL et les divers services supports de la ville (finances, RH, direction des affaires culturelles). La méconnaissance des tâches assumées par les services supports dans ce cadre nuit à l'approche analytique des coûts complets supportés par la ville pour le fonctionnement de l'Auditorium-ONL.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que, dans un souci de clarification des rôles, des conventions d'objectifs et de prestations de services entre l'Auditorium-ONL et certains services supports de la ville étaient en cours de préparation, et qu'il n'est par ailleurs pas opposé à une évaluation précise des tâches assumées par les services supports, dès lors qu'ils emportent un enjeu significatif.

### 5.1.2 Le suivi analytique des coûts de production

Depuis 2013, l'Auditorium-ONL a mis en place un budget analytique de production basé sur les dépenses et les recettes afférentes à chaque représentation. Cela a permis d'évoluer d'une logique de progression d'un plafond de dépenses, qui prévalait jusqu'au déploiement du plan « *Marges de manœuvre* » de la ville de Lyon, à une logique d'équilibre, et ainsi d'assumer certaines productions très coûteuses, par ailleurs génératrices d'importantes recettes. Ce suivi permet d'identifier les secteurs bénéficiaires et déficitaires. Les tendances ainsi dégagées sont prises en compte, parmi d'autres critères, dans l'élaboration de la programmation.

La tenue de cette comptabilité analytique pourra être améliorée à l'avenir par la ventilation de l'ensemble des charges fixes qui ne sont pas encore intégrées (tels que les charges de personnel, hors musiciens mobilisés, les charges de fonctionnement général de l'Auditorium, etc.), le suivi analytique se limitant aux charges de production.

Globalement, le coût par spectateur<sup>125</sup> est passé de 69,76 € en 2015<sup>126</sup> à 65,42 € en 2018<sup>127</sup>, alors que les recettes par spectateur ont parallèlement augmenté. Le coût approchant par concert a quant à lui progressé, de 76 446 € en 2015 à 89 015 € en 2018<sup>128</sup>, soit une progression de 16,4 %, inférieure au rythme de progression des recettes de billetterie par concert sur la même période (plus de 57 %).

---

<sup>125</sup> Par comparaison, ce même coût était de 68 € en 2014 pour l'Orchestre des Pays de Savoie, de 80 € pour l'Orchestre national de Lille, ou encore de 142 € pour l'Orchestre de Picardie, trois structures à la forme associative, dont deux orchestre itinérants.

<sup>126</sup> Charges de gestion 2015 / nb de billets vendus pour la saison 2014/2015.

<sup>127</sup> Charges de gestion 2018 / nb de billets vendus pour la saison 2017/2018.

<sup>128</sup> Charges de gestion 2015 (ou 2018) / nb de concerts pour la saison 2014/2015 (ou 2017/2018).

**Tableau 46 : Evolution comparée des charges de gestion et de la fréquentation de l'Auditorium-ONL**

	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (VAM)
Charges de gestion	15 059 933 €	15 086 482 €	15 450 345 €	15 844 648 €	1,7 %
Recettes de billetterie	2 904 240 €	3 892 943 €	4 186 102 €	4 139 930 €	12,5 %
Nb de billets vendus sur la saison	215 868	226 185	246 567	242 196	3,9 %
Nb de concerts sur la saison	197	202	202	178	- 3,3 %

Source : comptes de gestion et données Auditorium-ONL

### 5.1.3 Le suivi des recettes

#### 5.1.3.1 Des recettes de billetterie en progression

Les recettes de billetterie représentent le quart des produits de gestion de l'établissement et ont progressé de 7,4 % entre 2015 et 2018, mais à un rythme variable au cours de la période.

Cette progression s'explique principalement par la hausse de la fréquentation de l'Auditorium : le nombre de billets vendus a en effet progressé de plus de 12 % entre la saison 2014/2015 et la saison 2017/2018. Cette progression, outre l'accroissement du nombre de représentations et les efforts d'ouverture à un public plus large, doit également à une politique marketing plus offensive, sous l'impulsion de trois agents dédiés sur des fonctions inexistantes en début de période.

L'écart entre la progression des recettes de billetterie et la progression de la fréquentation, outre le léger décalage dans leur comptabilisation respective (décompte sur la saison artistique ou sur l'exercice comptable), peut s'expliquer par la politique tarifaire de l'Auditorium-ONL, qui a permis une progression des usagers bénéficiant de tarifs réduits.

#### 5.1.3.2 Les effets d'une politique tarifaire diversifiée

La structure des tarifs reflète les orientations de l'Auditorium-ONL en matière de publics visés et de choix artistiques : les tarifs varient selon le type de concert et la catégorie, et de nombreux tarifs réduits sont proposés. Leur révision, chaque année, a conduit à élargir le bénéfice des tarifs réduits (jusqu'aux jeunes de moins de 28 ans, contre 26 ans auparavant), à créer de nouvelles formules d'abonnement (disponibles à partir de moins de concerts réservés, nouvel abonnement « - 28 ans ») ou encore à créer de nouvelles catégories tarifaires spécifiques pour les nouveaux formats de concerts proposés.

**Tableau 47 : Extrait de la grille tarifaire de la saison 2018/2019 (prix en €)**

Type de concert	Série	Tarif plein	Tarif abonné/groupe/parteneriat	Tarif réduit
A+	1 <sup>ère</sup>	68	62	34
A+	3 <sup>ème</sup>	30	28	15
D	Unique	16	11	8
F (musiques actuelles)	1 <sup>ère</sup>	38	31	31
Expresso	Unique	10	8	
Carte -28 ans	Unique	5 €		

Source : délibération du conseil municipal du 28 mai 2018

### 5.1.3.3 La régie de recettes

La régie de recettes de l'Auditorium a fait l'objet d'un plan d'actions, suite au constat de dysfonctionnements. Le régisseur a notamment formalisé certains documents internes pour les mandataires que sont les opérateurs de billetterie.

La régie ne perçoit que les recettes de billetterie. Elle utilise pour cela un logiciel non interfacé avec le logiciel comptable, ce qui est source de risque, que les agents tentent de maîtriser au moyen d'un tableau de rapprochement suivi quotidiennement. L'ordonnateur a indiqué que des réflexions étaient en cours en vue d'une évolution des logiciels utilisés afin de résoudre ces difficultés.

### 5.1.3.4 La perception des recettes des coproductions et coréalizations

Dans le cadre des coproductions et coréalizations, l'Auditorium-ONL n'a pas nécessairement une complète maîtrise du processus de billetterie. Plusieurs situations peuvent ainsi se présenter :

- coproduction : le principe est celui d'un partage des dépenses et des recettes. Les partenaires vendent, aux termes de la convention, des billets chacun de leur côté, le bilan dépenses/recettes est réalisé à l'issue de l'exploitation et l'Auditorium-ONL émet alors un titre ou un mandat pour son partenaire, en fonction du bilan de la coproduction, sans que cela soit soumis à délibération (le mécanisme est alors proche de celui de l'exécution d'un marché public) ;
- coréalisation : l'Auditorium-ONL perçoit des recettes pour le compte de son partenaire et les lui reverse ensuite. Une délibération du conseil municipal approuve la convention afférente et le principe de l'encaissement de produits pour le compte de tiers par la régie de l'ONL, dont l'acte institutif prévoit la possibilité de percevoir ce type de recettes ;
- il arrive que le partenaire s'engage à vendre des places de son côté pour toucher un public d'habités, il s'engage alors à reverser les recettes à l'Auditorium-ONL. Dans ce cas, une délibération doit approuver la convention de mandat.

L'article L. 1611-7-1 du CGCT prévoit les conditions dans lesquelles une collectivité peut confier un mandat d'encaissement de ses recettes à un tiers.

Les modalités de mise en œuvre sont précisées par les articles D. 1611-32-1 à D. 1611-32-8 du CGCT, qui prévoient notamment :

- le contenu obligatoire du mandat écrit ;
- la consultation préalable du comptable sur le projet de mandat ;
- la souscription par l'organisme mandataire d'une assurance couvrant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile qu'il peut encourir, à raison des actes qu'il accomplit au titre du mandat ;
- l'approbation par l'ordonnateur du mandant de la reddition des comptes résultant du mandat.

Au cours de la période sous revue, une seule convention de mandat a été conclue, entre l'ONL et une association, afférente à un concert qui s'est tenu le 16 février 2017 et approuvée par le conseil municipal *a posteriori*, le 27 mars 2017. Les documents transmis à la chambre ne permettent pas d'attester que l'avis du comptable public avait été recueilli au préalable. Diverses conventions de billetterie, souvent concomitantes à des contrats de coréalisation et prévoyant la perception par la régie de l'Auditorium de recettes pour le compte de tiers, ont également été validées *a posteriori*.

La chambre souligne l'importance que revêt une meilleure anticipation des conventionnements intervenant dans le cadre de ces coopérations. Elle recommande à l'Auditorium-ONL de veiller à recueillir l'avis conforme du comptable public avant la conclusion de toute convention de mandat, à soumettre toutes les conventions de mandat et conventions de billetterie autorisant la perception par l'Auditorium de recettes pour le compte d'un tiers à l'approbation du conseil municipal, et à exiger systématiquement la reddition des comptes dans le cadre des conventions de mandat. L'absence de respect de ces dispositions exposerait l'Auditorium au risque de gestion de fait.

En réponses aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à améliorer les conditions dans lesquelles l'Auditorium-ONL conclut ces conventions de mandat pour se conformer aux exigences réglementaires.

#### 5.1.3.5 *Les recettes tirées des productions de l'ONL à l'étranger et leur perception*

Lorsque l'ONL se produit à l'extérieur, il facture le plus souvent une prestation « clé en main » et ne perçoit pas directement les recettes de billetterie. Le prix de vente de la prestation couvre les seules charges occasionnées par le déplacement.

Les produits des ventes de spectacle ont augmenté à la faveur des tournées effectuées (Japon en 2016, Etats-Unis et Europe en 2017, Allemagne et Pays-Bas en 2018). Toutefois, le développement de ces recettes n'est pas un objectif en soi, eu égard à l'importance des charges induites par ce type de projet, qui contribue cependant au rayonnement de l'orchestre, comme de la ville de Lyon.

**Tableau 48 : Recettes issues des productions et co-productions de l'ONL (ventes de spectacle)**

En €	2015	2016	2017	2018
Recettes des ventes	0	280 239	502 760	302 201

Source : Auditorium-ONL

S'agissant de l'organisation des tournées et concerts en Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada et Mexique), l'Auditorium-ONL a eu recours aux services d'une entreprise spécialisée dans la vente de spectacles sur le marché américain.

Dans ce cadre, l'ONL a conclu un contrat l'exposant à des risques relatifs aux règles applicables à la manipulation des deniers publics.

Ce contrat a en effet conduit le tourneur à percevoir pour le compte de l'ONL les recettes tirées des contrats de vente négociés en son nom. Or, si une telle clause est en effet possible dans le cadre d'un marché public et a alors pour effet de soustraire les recettes concernées aux règles de la comptabilité publique<sup>129</sup>, elle ne transparaît pas explicitement dans le contrat initial. A la lecture de l'avenant vraisemblablement signé quelques mois plus tard, il apparaît que la facture finale adressée par le prestataire à la collectivité déduira des frais facturés les recettes des contrats de vente au-delà des 15 % de commission prévus au contrat. Le contrat et son avenant font ainsi apparaître une contraction des dépenses et des recettes, contraire aux règles applicables en matière de comptabilité publique.

<sup>129</sup> Voir à ce sujet l'instruction n° 08-016-M0 du 1<sup>er</sup> avril 2008, publiée au Bulletin officiel des finances publiques-impôts (BOFIP). Voir également Cour administrative d'appel de Bordeaux, 20 novembre 2007, n° 05BX00231, Société SCOOP Communications : « Le fait de prévoir, dans un marché conclu conformément aux dispositions précitées [du code des marchés publics], que la société privée, à qui a été contractuellement confiée la régie publicitaire d'un journal municipal, encaisse, en guise de rémunération de ses prestations, des recettes provenant des annonceurs qu'elle prospecte et reverse une partie des sommes ainsi acquises à la collectivité éditrice, ne saurait avoir pour effet de conférer aux dites sommes la qualité de deniers publics, au sens des dispositions du décret du 29 décembre 1962 et ne méconnaît pas le règlement général sur la comptabilité publique ».

La chambre relève qu'au total, un peu plus de 202 k€ HT ont été payés au tourneur dans le cadre de ce contrat, qui n'a donné lieu à aucun ajustement financier à l'issue de la tournée.

Si, en réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le recours à des agents spécialisés et leur rémunération par prélèvement sur les cachets de concert était incontournable lors de tournées internationales, cela ne doit pas occulter la nécessité pour l'ONL de disposer d'une connaissance complète des recettes perçues par le tourneur au cours de l'exécution du contrat et de la rémunération qu'il s'octroie.

Un tel contrat aurait pu donner lieu à la conclusion d'une convention de mandat, qui aurait alors nécessité un avis conforme préalable du comptable public et permis une reddition des comptes en fin d'exécution, ce qui aurait été plus transparent pour l'ONL. Toutefois, ce type de convention paraît peu adapté dans le cadre de tournées à l'étranger et de cocontractants peu familiers des règles de la comptabilité publique française.

A défaut, la chambre recommande donc à l'ONL de veiller pour l'avenir à intégrer dans ce type de contrat une clause explicite relative à la perception des recettes par le tourneur, afin de se prémunir contre les risques de gestion de fait, inhérents au défaut de formulation ou d'application des stipulations d'une convention de mandat. Par ailleurs, dans la mesure où sont liés, à chaque fois, un contrat et un acte d'engagement, valant cahier des clauses administratives particulières, l'ONL devra s'assurer de la cohérence de ces pièces pour limiter les risques juridiques et éviter des difficultés de prise en charge sur le plan comptable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à intégrer systématiquement une clause explicite relative à la perception des recettes par le tourneur dans ce type de contrats.

#### 5.1.3.6 Les produits des mises à disposition et redevances d'occupation

Les recettes tirées de la location de l'Auditorium à d'autres entités, et/ou dans le cadre de coproduction, sont très faibles, systématiquement inférieures à 100 k€ par an. Les conditions de ces mises à disposition sont approuvées par le conseil municipal, au même titre que les tarifs votés pour chaque saison.

Les recettes issues de la mise à disposition des salles de l'Auditorium sont imputées sur deux comptes inappropriés : le compte 7083 « *Locations autres qu'immeubles* » et le compte 752 « *Revenus des immeubles* ». L'Auditorium relevant du domaine public de la ville, son occupation ou son utilisation donnent lieu à une redevance, en vertu de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Cette redevance devrait être comptabilisée au compte dédié 7323 « *Redevance d'occupation du domaine public* ».

Suite aux observations provisoires de la chambre, les services de l'Auditorium se sont rapprochés du comptable public en vue d'une régularisation.

L'Auditorium perçoit également des redevances d'occupation du domaine public pour les mises à disposition d'espaces autres que les salles de spectacle. La chambre rappelle qu'en application de l'article L. 2122-1-1 du CG3P, le renouvellement du titre d'occupation pour l'exploitation des locaux à usage de bar devra donner lieu à une procédure de sélection préalable, présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester.

L'Auditorium a confirmé avoir mis en œuvre une telle procédure au cours de l'été 2019.

## 5.1.3.7 Les produits annexes

Bien qu'en constante augmentation au cours de la période, les produits d'activités annexes représentent, au plus, 5 % des ressources propres de l'ONL.

Tableau 49 : Autres produits d'activités annexes

En €	2015	2016	2017	2018
Autres produits	100 449	193 020	213 040	268 213

Source : comptes de gestion

Ils concernent en majorité les insertions publicitaires dans les programmes et brochures, selon les tarifs adoptés par le conseil municipal, les frais de gestion des réservations et les valorisations des produits des parrainages et du mécénat, ainsi que les participations perçues auprès des stagiaires de l'Orchestre des Jeunes.

## 5.1.3.8 Conclusion sur les recettes

La progression des recettes perçues par l'Auditorium-ONL s'est accompagnée d'une meilleure structuration de la régie, en réponse notamment à des constats formulés par le comptable public. En 2017, les recettes tirées de la billetterie, des locations et redevances représentaient 30 % des produits de gestion, l'Auditorium-ONL atteignant ainsi son objectif de ressources propres, pourtant ambitieux<sup>130</sup>. La progression de ces recettes a été en partie portée par la multiplication des partenariats tissés avec d'autres structures, afin d'élargir le public de l'Auditorium, dans des conditions conventionnelles qui gagneraient toutefois à être davantage formalisées.

## 5.1.4 L'équilibre financier du budget annexe de l'Auditorium-ONL

Depuis la création du budget annexe de l'Auditorium-ONL, la progression des ressources a été plus rapide que celle des charges supportées par le budget. La principale ressource, la subvention d'équilibre versée par le budget principal, a légèrement diminué depuis 2016 : le niveau déterminé au moment de la mise en place du budget annexe en 2015 sur la base du montant moyen des charges constaté sur les trois exercices précédents, a été gelé depuis, notamment dans le cadre du plan « *Marges de manœuvre* », sauf ajustements ponctuels<sup>131</sup>. Celle-ci ne suffit pas à couvrir les seules charges de personnel, qui varient peu en fonction de l'activité artistique.

<sup>130</sup> Par comparaison, les ressources propres de l'Orchestre national de Lille, qui ne dispose pas de sa propre salle avec une jauge aussi importante, ne représentent que 13 % de ses produits d'exploitation (Rapport d'observations définitives de la CRC Hauts-de-France du 8 novembre 2016).

<sup>131</sup> Par exemple, prise en charge des surcoûts liés au déploiement des mesures Vigipirate, de l'augmentation de la contribution au chauffage urbain, ou encore des variations de charges sociales.

Tableau 50 : Equilibre financier du budget Auditorium-ONL

En €	2015	2016	2017	Réalisé 2018
<b>Théâtre en ordre de marche</b>				
Charges de personnel (permanent et saisonniers non affectés par la programmation)	10 022 524	9 875 329	9 808 661	9 769 393
Charges de fonctionnement courant de l'établissement (dont charges exceptionnelles)	1 659 124	1 758 685	1 724 959	1 934 268
Total charges	11 681 648	11 634 014	11 533 620	11 703 661
Subventions non affectées	11 265 838	11 507 833	11 003 833	11 178 577
Mécénat	18 400	146 784	6 384	0
Partenariat avec entreprises non affecté		57 103	144 598	204 342
Location de salle	37 664	100 103	66 721	23 780
Total produits	11 321 902	11 811 823	11 221 536	11 406 698
Disponible artistique	- 359 746	177 809	- 312 083	- 296 962
<b>Activités artistiques*</b>				
Achats de spectacles	165 455	890 263	826 611	1 318 611
Défraiements	129 573	189 586	232 827	213 255
Action artistique	1 934 755	1 119 670	1 254 626	937 390
Droits d'auteur	94 951	129 282	376 902	238 240
Sous total charges de production artistique	2 324 734	2 328 801	2 690 965	2 707 496
Personnels affectés à la programmation	1 055 831	1 137 714	1 294 814	1 481 509
Total charges	3 380 565	3 466 515	3 985 780	4 189 006
Disponible artistique	- 359 746	177 809	- 312 083	- 296 962
Subventions affectées	145 329	184 112	263 955	279 921,00
Billetterie	3 874 205	4 193 398	4 027 938	4 471 807
Recettes issues de la production ou de la coproduction (cessions de spectacles)	0	280 239	502 760	302 201
Autres	38 940	100 049	79 448	37 764,54
Sous total recettes exploitation	3 913 145	4 573 686	4 610 147	4 811 773
Total produits	3 698 728	4 935 608	4 562 018	4 794 732
<b>Solde</b>	<b>318 162</b>	<b>1 469 093</b>	<b>576 239</b>	<b>605 726</b>

\* et actions culturelles et pédagogiques

Source : Auditorium-ONL

Au cours de la période récente, les recettes tirées de l'activité artistique contribuent à financer les charges de structure. Toutefois, une meilleure appréciation de l'autofinancement dégagé par l'Auditorium-ONL nécessiterait une prise en compte intégrale des charges qui devraient être refacturées par le budget principal, ce qui n'est pas le cas actuellement.

## 5.2 La gestion des ressources humaines

### 5.2.1 L'organigramme et l'évolution des effectifs<sup>132</sup>

Les services de l'Auditorium-ONL sont organisés en quatre pôles coordonnés par la direction générale. Cette organisation est issue d'une réflexion initiée par le précédent directeur général, en 2014, dans le cadre de l'élaboration du projet d'établissement.

Les effectifs ont peu évolué sur la période contrôlée et atteignent au total, fin 2017, 206 ETP (emplois permanents et non permanents). La grande majorité des postes est occupée par des contractuels, statut qui englobe notamment tous les musiciens, tous les agents d'accueil et certains agents exerçant des fonctions de communication, production et action culturelle.

<sup>132</sup> Voir détail de l'évolution des effectifs en annexe 2.

L'effectif théorique d'artistes-musiciens de l'ONL est de 104.

### 5.2.2 Le directeur musical

Le poste de directeur musical, poste clef, est actuellement vacant à l'ONL. Il a été occupé au cours de la période sous revue par Leonard SLATKIN, aujourd'hui directeur musical honoraire.

La convention d'objectifs prévoit que pour les deux postes de direction (direction générale et direction musicale), la nomination est prononcée par le maire de Lyon, parmi les candidats figurant sur une liste restreinte ayant reçu l'agrément du ministère de la culture et de la communication, à l'issue d'une procédure de recrutement associant les représentants de la ville et de l'Etat (représenté par la DRAC).

#### 5.2.2.1 La rémunération du précédent directeur musical

Le recrutement de Leonard SLATKIN a été approuvé par le conseil municipal du 16 mai 2011, pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 2011 au 31 août 2014. La délibération précise ses responsabilités dans l'institution et les modalités de sa rémunération.

Il n'existe aucun cadre d'emploi de chef d'orchestre, ce qui justifie son recrutement par CDD, donc aucune référence en matière de rémunération indiciaire.

Ainsi, la délibération fixe les obligations de M. SLATKIN en nombre minimal de semaines de présence par saison, d'utilisation de son nom et de son image, d'exclusivité et de prestations attendues au cours des semaines de présence. En contrepartie, sa rémunération est arrêtée à hauteur de 42 000 € bruts par semaine de présence, quel que soit notamment le nombre de concerts assurés, ainsi que la prise en charge de son hébergement au cours de ses semaines à Lyon (1 500 € par semaine) et de ses allers-retours transatlantiques (762 € par aller-retour).

Le conseil municipal a ensuite approuvé, le 30 janvier 2014, le renouvellement du contrat de Leonard SLATKIN pour une nouvelle période de 36 mois, du 1<sup>er</sup> septembre 2014 au 31 août 2017. Sa période de présence obligatoire passe alors de 12 à 14 semaines et sa rémunération est inchangée, à 42 000 € bruts par semaine pour les 10 premières semaines de présence, mais seulement 21 000 € bruts pour les quatre semaines suivantes.

**Tableau 51 : Rémunération annuelle de Leonard SLATKIN**

En €	2013	2014	2015	2016	2017
Leonard SLATKIN	553 469,88 €	515 070,65 €	577 041,69 €	409 819,80 €	255 591,38 €

Source : ONL

#### 5.2.2.2 Les conditions de son maintien en qualité de directeur musical honoraire

Depuis 2017, et en l'attente de la désignation d'un nouveau directeur musical à la tête de l'ONL, M. SLATKIN a été nommé directeur musical honoraire.

Cette nouvelle situation se traduit par la signature de contrats d'engagement à durée déterminée d'usage, en application de l'article D. 1242-1 du code du travail.

La chambre a examiné deux des contrats conclus dans ce cadre, semblables à ceux conclus pour chaque chef invité et ainsi non soumis à l'approbation du conseil municipal. Il en ressort que le cachet fixé par ces contrats est similaire aux rémunérations pratiquées dans le cadre des contrats précédents de M. SLATKIN (42 000 € brut par semaine de présence à la tête de l'orchestre, 15 000 € brut par concert isolé). La prise en charge de son hébergement à Lyon et de ses frais de transport sont assurés dans des conditions légèrement plus favorables à la situation préexistante (1 500 € par semaine / 2 500 € par aller-retour).

### 5.2.2.3 Recherche et nomination d'un nouveau directeur musical

A l'issue d'un processus de sélection de deux ans, l'ONL a dévoilé le nom de son futur directeur musical début décembre 2018 : Nikolaj SZEPS-ZNAIDER, un violoniste danois de 43 ans qui prendra ses fonctions le 1<sup>er</sup> septembre 2020, pour quatre saisons, soit jusqu'en juillet 2024. Ce chef, qui a notamment dirigé l'Orchestre symphonique de Chicago, l'Orchestre philharmonique de New-York ou encore le London Symphony Orchestra, s'est engagé, comme Leonard SLATKIN auparavant, à une présence de 12 semaines par an.

Les principaux éléments préfigurateurs du contrat, signés le 3 décembre 2018, prévoient une clause temporaire d'exclusivité au bénéfice de l'ONL.

Sa rémunération est fixée comme suit :

**Tableau 52 : Eléments de rémunération annuelle Nicolas Szeps-Znaider**

Objet	Montant de rémunération brute
Direction de quatre concerts par semaine, 12 semaines par saison, comme prévu au contrat – Saison 2020-2021	400 000 €
Direction de quatre concerts par semaine, 12 semaines par saison, comme prévu au contrat – Saison 2021-2022	407 500 €
Direction de quatre concerts par semaine, 12 semaines par saison, comme prévu au contrat – Saison 2022-2023	415 000 €
Direction de quatre concerts par semaine, 12 semaines par saison, comme prévu au contrat – Saison 2023-2024	420 000 €
Concerts en tournée – Premier concert	12 000 €
Concerts en tournée – 2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> concert	10 000 €
Concerts en tournée – concerts supplémentaires	6 000 €

Source : principaux éléments du contrat entre Nikolaj SZEPS-ZNAIDER et l'Orchestre national de Lyon

A cela s'ajoute la prise en charge par l'ONL des trajets en avion du directeur musical depuis et vers le Danemark, plafonnée à 457 € par aller-retour, ainsi que de son logement pour un montant maximum de 2 000 € par semaine de sept jours, soit 285 € maximum par nuit, l'ONL faisant son affaire d'« obtenir des tarifs intéressants ou un accord de sponsoring avec l'un des meilleurs hôtels de Lyon ou un service d'appart'hôtel ou d'appartements » et d'étudier la question fiscale.

La chambre rappelle que, pour l'application de cette clause, l'ONL devra veiller à ne pas s'affranchir des règles de la commande publique.

### 5.2.3 L'organisation du temps de travail et la rémunération des personnels de l'Auditorium-ONL

Les personnels administratifs, techniques et les musiciens de l'ONL sont régis par trois régimes de temps de travail différents, fixés par trois règlements intérieurs spécifiques. Le règlement applicable aux personnels administratifs, arrêté par le maire le 28 mars 2002, constitue un aménagement par rapport à l'accord cadre définissant les règles de travail généralement applicables aux agents de la ville de Lyon. Il détermine notamment la possibilité de réaliser des heures supplémentaires, alors que cette définition relève de la compétence du conseil municipal. En pratique, ce règlement ancien n'est plus appliqué.

Les personnels techniques de l'Auditorium-ONL relèvent d'un règlement intérieur n° 53, commun à tous les techniciens de théâtre exerçant leurs fonctions dans les salles de spectacles gérées en régie directe de la ville de Lyon, adopté par arrêté du maire du 28 mars 2002.

Ce règlement intérieur est particulièrement contraignant car, en pratique, sa mise en œuvre implique la réalisation et l'indemnisation de nombreuses heures supplémentaires, y compris au cours de périodes de faible activité, ce qui peut s'expliquer par l'impossibilité de procéder à une annualisation du temps de travail et l'impossibilité pratique de compenser les heures supplémentaires réalisées. L'effectif limité de techniciens dans l'établissement, au regard de l'activité de l'Auditorium, est un autre facteur explicatif.

L'analyse des fiches de liaison justifiant de la mise en paiement des indemnités aux personnels techniques fait par ailleurs ressortir le paiement d'une indemnité pour travaux dangereux, liée à l'utilisation de matériels spécifiques, qui paraît cohérente avec la réalité du métier des techniciens de l'ONL mais n'est pas prévue par le règlement intérieur en vigueur.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que cette indemnité n'est plus versée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019 et la mise en place du nouveau régime indemnitaire de la ville de Lyon. L'indemnité de nuit, qui est bien prévue par le règlement intérieur, est versée selon des modalités qui diffèrent du cadre général applicable aux indemnités horaires pour travail de nuit dans la fonction publique territoriale<sup>133</sup>.

Par ailleurs, l'organisation du temps de travail des gardiens de l'ONL relève d'un usage qui n'est pas formellement acté dans un arrêté, encore moins par une délibération. Les services ont toutefois indiqué que l'élaboration d'un nouveau règlement intérieur constituait un dossier important du nouveau responsable de l'exploitation du bâtiment.

La chambre recommande donc à la ville de Lyon d'engager des travaux avec les personnels techniques et administratifs de l'Auditorium-ONL, afin de définir une organisation du temps de travail plus en phase avec l'activité et les besoins de l'établissement, en recherchant le cas échéant une annualisation du temps de travail, en cohérence avec le caractère saisonnier de l'activité.

Enfin, les artistes-musiciens ont été soumis à deux règlements intérieurs successifs au cours de la période sous revue, avant 2016 et depuis 2016. A la faveur du nouveau règlement intérieur, la durée de travail mensuelle des musiciens a été réduite de 114 heures à 106 heures au pupitre par mois, hors les heures de pratique au domicile, indispensable au maintien à niveau des musiciens. Les services de l'ONL ont justifié cette diminution par les problèmes de troubles musculo-squelettiques causés par une cadence trop élevée. Cette durée demeure supérieure à ce que prévoit la convention collective des entreprises artistiques et culturelles référente pour les orchestres engageant des musiciens en contrat de droit privé (102 heures par mois). La durée des services, à partir desquels s'organise le temps de travail des musiciens, a été adaptée aux évolutions dans les œuvres et les formats programmés par l'ONL. En tournée, le décompte du temps de travail journalier est effectué de manière forfaitaire et, depuis 2016, il ne donne plus lieu au décompte d'heures supplémentaires.

L'utilisation du logiciel Studio Régie, utilisé par les services de production, qui permet de planifier l'affectation des musiciens de l'orchestre pour chacune des représentations prévues pendant la saison, constitue un outil complémentaire pour l'organisation du temps de travail des musiciens, bien qu'il ne soit pas relié au logiciel RH.

<sup>133</sup> Indemnité prévue par le décret n° 61-467 du 10 mai 1961 relatif à l'indemnité horaire pour travail de nuit, qui désigne le travail exécuté entre 21 h et 6 h, complété par un arrêté du 30 août 2001 fixant le taux de cette indemnité à 0,17 € par heure. Le règlement intérieur des techniciens, quant à lui, vise uniquement les heures travaillées entre 22h et 24h (étant entendu que les agents ne sont pas censés travailler au-delà de minuit).

Ainsi, bien que le nouveau règlement intérieur des musiciens prévoie, comme auparavant, l'indemnisation des heures réalisées au-delà de la durée trimestrielle prévue (342 heures jusqu'en 2016, 318 heures depuis), en pratique les musiciens n'ont perçu aucune indemnité relative à des travaux supplémentaires au cours de la période.

Concernant la rémunération, les emplois de musiciens sont hiérarchisés en cinq niveaux (quatre jusqu'en 2016), de la troisième catégorie à la catégorie hors-classe. Les rémunérations des musiciens s'échelonnent ainsi de 2 861 € bruts mensuels à 5 515 € bruts mensuels.

Au-delà, le règlement intérieur prévoit le versement d'un certain nombre d'indemnités spécifiques qui sont suivies sur des fiches de liaison visées par le régisseur général et le directeur de production. Un accord approuvé par une délibération *ad hoc* et portant sur la rémunération au titre des droits de propriété intellectuelle relatifs à l'enregistrement et à la diffusion auprès du public des œuvres produites par les musiciens de l'ONL, a été conclu en 2016 pour la rémunération des musiciens, dans le cadre de la stratégie de diffusion audiovisuelle de l'ONL.

La révision de l'organisation du temps de travail et de la rémunération des musiciens au cours de la période a ainsi permis à l'ONL de s'adapter aux évolutions récentes de son activité.

#### 5.2.4 L'évolution de la masse salariale<sup>134</sup>

Les charges de personnel ont représenté plus de 11 M€ en 2017 et, en moyenne, 72,7 % des charges courantes de l'Auditorium-ONL depuis 2015, un niveau proche de la moyenne constatée parmi les orchestres permanents, de 72 %<sup>135</sup>. Elles ont été stables au cours de la période sous revue, la progression des rémunérations du personnel titulaire ayant été compensée par la diminution de celles des personnels non titulaires.

Cette stagnation s'explique aussi par plusieurs éléments conjoncturels :

- l'absence de directeur musical à temps plein depuis 2017, les cachets de chefs invités étant moins importants que la rémunération de M. SLATKIN ;
- l'absentéisme, notamment des musiciens, qui s'est accentué ces dernières années et qui diminue les charges afférentes assumées par l'ONL, dans le cas d'agents contractuels bénéficiant d'une subrogation de leurs droits par l'assurance maladie ;
- l'absence ponctuelle de directeur général, lors de la transition entre M. BADOR et Mme SAM-GIAO (fin 2016).

### 5.3 Les achats

Les services de l'Auditorium-ONL sont habilités à procéder directement à la passation des marchés correspondant à des besoins dont le montant global n'excède pas 25 000 €. Au-delà, et jusqu'à 221 000 € HT, la cellule marché de la direction des affaires culturelles prend le relais, puis la direction de la commande publique pour les procédures formalisées ou la direction de la construction pour les grosses opérations de travaux.

Dans le cadre du contrôle de la commande publique, la chambre a constaté que, pour certains achats dont le montant global excédait largement les seuils rendant obligatoire la publicité et la mise en concurrence, notamment les achats de prestations d'hôtellerie, aucun marché n'était formellement passé.

---

<sup>134</sup> Voir le détail en annexe.

<sup>135</sup> Voir le rapport de branche 2017 des entreprises artistiques et culturelles.

L'Auditorium-ONL doit mettre fin à cette pratique en se rapprochant, le cas échéant, de la direction de la commande publique et de son service achat, pour que les marchés soient adaptés à ses besoins.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'un travail a été engagé entre l'Auditorium-ONL et la direction de la commande publique, afin de mieux estimer les besoins et de se conformer à la réglementation.

#### 5.4 Le patrimoine

L'Auditorium Maurice Ravel, conçu dès l'origine pour accueillir l'ONL, et inauguré en 1975, a fait l'objet, de 1993 à 2002, d'une campagne de rénovation acoustique et esthétique. Depuis 2003, il a été labellisé « *Patrimoine du XXe siècle* »<sup>136</sup> puis « *Architecture contemporaine remarquable* ».

Le bâtiment de l'Auditorium n'est affecté que depuis décembre 2018 au budget annexe, qui supporte toutefois depuis sa création en 2015, à sa section d'investissement, les dépenses et recettes liées aux travaux réalisés sur le bâtiment.

La gestion de l'Auditorium fait l'objet d'un contrat de partenariat entre la DGTB et l'Auditorium-ONL, conclu en mars 2015. Il ressort de l'annexe technique que les opérations d'entretien courant sont planifiées par les services de l'Auditorium, en lien avec la DGTB, lors de l'élaboration du budget.

Les travaux de rénovation plus importants relèvent d'un processus de décision plus complexe. Le financement des opérations d'investissement est programmé lors de la préparation budgétaire par l'Auditorium, en lien avec la DGTB et la délégation aux affaires culturelles. Des enveloppes financières différentes sont estimées en fonction des projets :

- la maintenance préventive, curative et réglementaire fait l'objet d'échanges avec la DGTB qui arbitre les priorités et le budget, en septembre pour l'année suivante ;
- les petits travaux courants, concernant des aménagements nouveaux légers, sont chiffrés sur la base d'un échange avec la DGTB mais sont soumis à l'arbitrage de la DGAC, en septembre pour l'année suivante. Ils concernent des opérations de quelques milliers d'euros ;
- les gros travaux sont soumis à négociation et arbitrage direct entre la direction générale de l'Auditorium et la DGAC, avec une inscription à la programmation pluriannuelle des investissements si les élus les retiennent comme priorité.

Les crédits correspondants sont affectés au budget annexe. Chaque année, le budget principal verse une subvention d'équipement qui complète la part de l'excédent de fonctionnement du budget annexe affectée à l'investissement.

---

<sup>136</sup> Le ministère de la Culture et de la communication a créé le label Patrimoine du XXe siècle, en vue d'identifier et de signaler à l'attention du public, au moyen notamment d'un logotype, les édifices et ensembles urbains qui, parmi les réalisations de ce siècle, sont autant de témoins matériels de l'évolution architecturale, technique, économique, sociale, politique et culturelle de notre société. Sans incidence juridique sur les édifices ou ensembles urbains concernés, l'attribution du label Patrimoine du XXe siècle s'applique à tout immeuble ou territoire représentatif des créations du XXe siècle, déjà protégé au titre de la législation sur les monuments historiques ou par une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, ainsi qu'à tout immeuble ou territoire non protégé retenu par les commissions régionales du patrimoine et des sites. À ce jour, un peu plus de 2 800 édifices ou ensembles urbains ont reçu ce label, dont plus du tiers non protégés au titre de la loi de 1913 relative aux monuments historiques.

A la demande de la direction de l'Auditorium, la ville de Lyon a fait réaliser, en 2014, par un cabinet privé, une étude qui a relevé des problèmes techniques, fonctionnels et surfaciques, suivie d'un diagnostic qui a proposé trois scénarii d'évolution, pour un coût compris entre 17,8 M€ et 20,4 M€. Ces conclusions devaient aboutir à un schéma directeur de travaux, après priorisation.

Celui-ci n'a pas été formellement adopté, bien que les choix opérés figurent dans le projet d'établissement de 2014, qui rappelle les orientations : l'amélioration de l'acoustique de la salle, la requalification des espaces des personnels, de médiation et de convivialité, l'accessibilité, ou encore l'amélioration du positionnement du bâtiment dans son milieu urbain. Les services ont indiqué qu'à l'époque, le consensus s'était porté sur le scénario n° 1 qui propose la création d'une tour accueillant des espaces à vocation artistique, de gestion, de logistique et d'accueil du public.

Les investissements réalisés sur le bâtiment se sont concentrés en début de période sous revue (rénovation de l'Orgue, diagnostic global en 2014). En fin de période, une enveloppe de 1,2 M€ a été portée à 2 M€ grâce à des subventions attendues de l'Etat. Ces crédits ont permis, en 2018, la rénovation de plusieurs espaces de vie des agents (bureaux, salles de repos) et d'accueil du public (« *Atelier sonore* ») et devraient également financer la rénovation de la salle « *Proton de la Chapelle* »<sup>137</sup>, du foyer des musiciens, et de l'espace Berlioz<sup>138</sup>, des ajustements en vue de l'amélioration de l'acoustique de la grande salle, ou encore l'amélioration de la circulation entre ces différents espaces.

**Tableau 53 : Investissement du budget Auditorium**

en €	2015	2016	2017	2018 (provisoire)	Cumul sur les années
Subventions d'investissement du BP	31 002	84 800	109 781	687 399	912 982
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	36 139	258 643	135 291	1 031 795	1 461 868

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La nouvelle convention d'objectifs 2019-2022 reprend l'objectif de mise en œuvre du schéma directeur de rénovation. Pour atteindre cet objectif, il appartiendra à la ville de se prononcer formellement sur un schéma directeur des travaux sur l'Auditorium pour la période concernée et de le prendre en compte dans la future programmation pluriannuelle des investissements.

A la suite des études réalisées en 2014, le coût d'une rénovation intégrale « *idéale* » de l'Auditorium avait été estimé entre 17,8 M€ et 20,4 M€, sans intégrer la création d'une nouvelle salle avec une jauge intermédiaire (500 places), demande de la direction générale de l'établissement qui y voit un outil utile pour le développement de l'activité de l'orchestre et l'attractivité des mécènes. L'étude d'appui du cabinet spécialisé, rendue début 2019, estime à 3 M€ les capacités de levée de fonds par l'Auditorium-ONL sur cinq ans, à condition de définir un projet précis susceptible de convaincre des mécènes potentiels, en accord avec la ville de Lyon.

#### 5.4.1 Le parc instrumental

Si chaque musicien de l'Orchestre national de Lyon doit disposer de son propre instrument qu'il entretient, hormis certains instruments spéciaux ou très encombrants qui sont de la responsabilité de l'employeur, l'Auditorium-ONL dispose lui-même d'un parc instrumental, valorisé à l'inventaire. Toutefois, aucune politique d'investissement n'a été élaborée en la matière, notamment pour des raisons de coût.

<sup>137</sup> Salle conçue pour la répétition de l'orchestre mais à la jauge limitée à 75 places.

<sup>138</sup> Espace situé sous la dalle de la Part-Dieu, actuellement disjoint du reste du bâtiment.

## **6 CONCLUSION SUR L'AUDITORIUM-ORCHESTRE NATIONAL DE LYON**

L'Auditorium-Orchestre national de Lyon est l'un des principaux équipements culturels de la ville de Lyon et relève du budget annexe qui bénéficie de la subvention municipale la plus élevée, supérieure à 9 M€.

Codirigé au cours de la période sous revue par deux directeurs généraux successifs et un même directeur musical, l'Auditorium-ONL s'est doté d'un 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. Ces objectifs, cohérents avec ceux définis ensuite dans la convention d'objectifs avec le ministère de la Culture, font l'objet d'un suivi régulier. Pour les atteindre, l'Auditorium-ONL a diversifié son offre de concerts, engagé une politique de création, de diffusion et de promotion d'artistes invités, participé à plusieurs tournées internationales, ou encore s'est engagé dans plusieurs projets de coopération à destination des publics les plus éloignés de la pratique musicale classique. L'Auditorium-ONL peut ainsi se prévaloir d'une fréquentation en forte hausse, tout en conservant un public fidèle. Ceci s'est traduit par une forte augmentation des recettes de billetterie, qui portent les ressources propres de l'établissement.

Depuis le passage en budget annexe en 2015, l'Auditorium-ONL a développé par ailleurs le suivi analytique des coûts et des recettes par production présentée à l'Auditorium ou hors les murs. Cet outil constitue un appui utile à la programmation budgétaire et artistique. Toutefois, toutes les conséquences de la création de ce budget annexe n'ont pas été tirées et il ne permet donc pas encore une connaissance exhaustive du coût de cet équipement pour la collectivité.

Par ailleurs, le développement de l'activité de l'Auditorium-ONL ne s'est pas accompagné d'une adaptation de l'organisation du travail de tous les agents. Ainsi, les règlements intérieurs régissant l'organisation du travail des personnels administratifs et des personnels techniques sont obsolètes et coûteux. La chambre invite l'Auditorium-ONL à engager leur révision. La convention d'objectifs entre l'Etat et la ville de Lyon pour la période 2019-2022 fixe de nouveaux objectifs de mise en œuvre d'un schéma directeur de rénovation de l'Auditorium qui nécessitera une programmation pluriannuelle des investissements.

L'Auditorium-ONL conserve enfin une marge de progression importante en matière de recettes de partenariat et de mécénat, pour lesquels il est en retard par rapport à d'autres grandes institutions culturelles lyonnaises, et ce malgré la création d'une fondation abritée dédiée.

## LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE

### 1 PRESENTATION DU GARAGE ET DE SES MISSIONS

#### 1.1- L'organisation du service

Depuis 30 ans, le garage municipal est rattaché, au sein de la délégation générale à l'immobilier et aux travaux, puis de la délégation générale à l'urbanisme, à l'immobilier et aux travaux (DGUI), à la direction « *logistique, garage et festivités* » (DLGF), dont il partage les locaux du 41 rue Bataille, dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement.

Il assure la gestion du parc de voitures de la ville, ainsi que des vélos professionnels et aussi d'engins tels que bennes, remorques et matériels à moteur nécessaires à l'activité des directions (excepté la direction des espaces verts et la direction des sports qui gèrent leur propre parc).

En 2017, il gérait environ 1 300 unités (véhicules légers, véhicules utilitaires, poids lourds, deux roues, vélos et matériels divers). Les dépenses de carburant se sont élevées pour cette même année à 817 k€ (pour 600 000 litres). L'investissement annuel pour le renouvellement du parc automobile représente, suivant les années, de 1 M€ à 1,8 M€.

Le directeur actuel de la DLGF a pris ses fonctions en 2004 et a procédé au recrutement, en 2007, d'un nouveau responsable du garage. Un agent chargé de la mission « *déplacement* », placé sous l'autorité directe du directeur de la DLGF, assure certaines missions pour le compte du garage.

Les effectifs s'élèvent à environ 20 ETP par an.

**Tableau 54 : Effectifs du garage**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Effectifs au 31/12 en ETP	20	19	18	19	20	22
dont postes statutaires	17,54	16,54	17,54	17	18	20
dont apprentis	2	2	2	2	2	2
dont renforts					1	1

\* Au 31 octobre 2018

Source : synthèse effectifs garage 2013-2018

Le temps de travail est de 35 heures réparties sur quatre jours consécutifs, avec des plages d'ouverture fixes : 7 h 30-12 h, 12 h 45-17 h du lundi au vendredi.

## 1.2- Les missions

Pour justifier de l'entretien en régie de la flotte automobile de la ville, les responsables du garage ont réalisé une étude à partir d'un échantillon de véhicules, pour une prestation de « *vidange, contrôle des niveaux et des points de sécurité, changement de pièces défectueuses et essai routier* ». La ville de Lyon indique que cette étude (non datée ni signée), réalisée dans le cadre d'un CRM<sup>139</sup> de la campagne 2009/2010 porte sur les véhicules neufs acquis entre 2005 à 2008, chaque CRM proposé étant validé par le DGA dans sa délégation. Même si l'étude est succincte, elle parvient à la conclusion que le recours au garage municipal permet :

- une réduction des coûts d'entretien des véhicules ;
- une réduction des déchets produits ;
- une réduction du temps d'intervention sur les véhicules ;
- la possibilité de faire des révisions sans vidange, en moins d'une heure : économie d'un aller-retour avec un véhicule de prêt et gain de temps non négligeable pour les utilisateurs ;
- une plus grande souplesse, grâce à la priorisation des interventions et une meilleure connaissance des contraintes de service ;
- une prise de conscience par les agents de l'intérêt à respecter au mieux les temps de réparation constructeurs.

A partir de différents tableaux de bord tenus par le garage,<sup>140</sup> la démarche de parangonnage mériterait d'être actualisée, documentée et élargie, en vue d'établir un état des lieux et de mettre les élus en situation de décider de la meilleure modalité de gestion de la flotte.

En effet, l'étude est centrée sur l'activité de réparation des véhicules du parc automobile, alors que les missions de gestion confiées au garage sont plus larges : gestion centralisée des véhicules, gestion de la politique de remplacement, de verdissement du parc, gestion des stocks de pièces détachées, contrôle de la consommation des carburants et de l'utilisation des badges pour le franchissement des péages autoroutiers, gestion des dépannages, des sinistres et des amendes.

Au regard de l'ensemble de ces attributions, il n'existe pas de document qui précise les missions de ce service, ce qui limite le contrôle hiérarchique et l'information de l' élu référent. De même, les logiciels utilisés jusqu'en 2018 ne permettaient pas de fiabiliser les données relatives à l'inventaire, aux entrées dans le patrimoine et aux sorties des véhicules.

En l'absence d'un cadre de gestion suffisamment explicite et d'un pilotage politique de l'activité de ce service, la chambre s'est attachée à apprécier dans quelle mesure l'organisation mise en place permet d'adapter le parc automobile à l'activité de la collectivité et de réduire le risque d'erreur ou de fraude<sup>141</sup> dans la gestion du parc.

---

<sup>139</sup> Centre de responsabilité municipale, ateliers de travail portés par des agents municipaux en charge de mener à bien un projet, étude....

<sup>140</sup> Notamment ceux relatifs à l'activité.

<sup>141</sup> Les dispositifs de lutte contre la fraude sont une composante du contrôle interne.

## 2 LE PARC ET SON EVOLUTION

Le parc automobile est une des composantes de l'actif de la commune. La nomenclature budgétaire identifie les véhicules sous les termes « *matériel de transport* » qui comprend « *tous les véhicules et appareils servant au transport des personnes et des marchandises, matières et produits, à l'exception des véhicules affectés au service d'incendie et de défense civile (compte 2156) ou au service de la voirie (compte 2157)* ». Dès lors, sont considérés comme véhicules, les voitures particulières, les utilitaires, les camions, les véhicules à deux roues motorisés mais aussi les vélos et les remorques.

### 2.1 La composition du parc et son adéquation aux besoins de la collectivité

#### 2.1.1 La composition du parc

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. Ce fichier comprend un code par véhicule, la date d'immatriculation et de réforme, le cas échéant, du matériel, ainsi que sa désignation précise (immatriculation, dénomination commerciale, type et carburant). 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<sup>142</sup>. Le tableau suivant, mentionnant l'état annuel du parc par type de véhicule sur la période sous revue, a ainsi été constitué à partir d'un tableau produit par le garage à la demande de la chambre.

**Tableau 55 - Etat annuel du parc par type de véhicules – au 31 décembre**

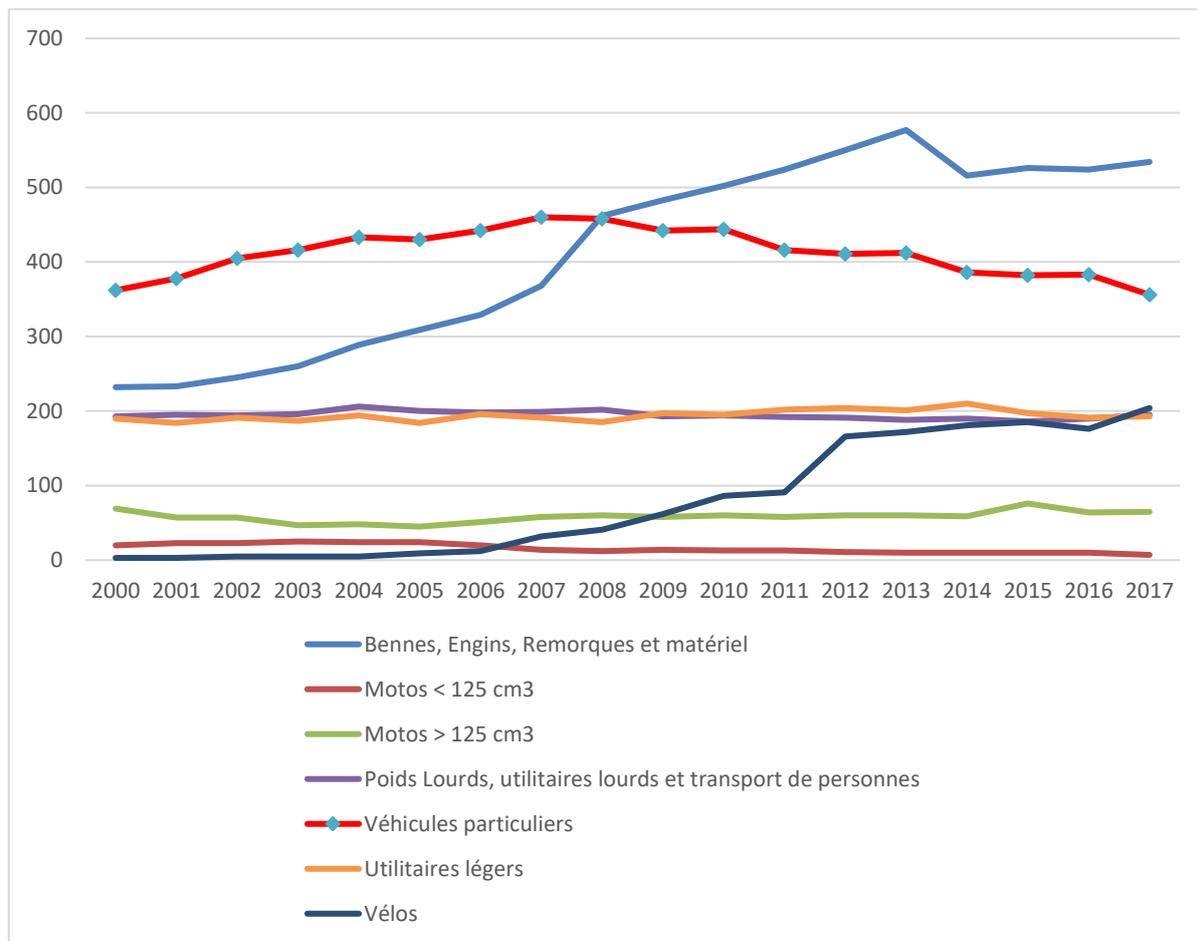
Type de véhicule	2013	2014	2015	2016	2017
Motos < 125 cm <sup>3</sup>	10	10	10	10	7
Motos 125 et +	60	59	76	64	65
Poids lourds	22	23	22	22	23
Poids lourds - marchandises	17	17	18	18	20
Transports de personnes	13	12	8	8	8
Véhicules particuliers	412	386	382	383	356
Véhicules utilitaires légers	201	210	197	191	193
Véhicules utilitaires	136	138	138	142	144
Total général	871	855	851	838	816

Source : état annuel du parc, retraitements CRC

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. Depuis 2000, la représentation graphique montre l'évolution spécifique des véhicules particuliers, les autres types de véhicules restant constants.

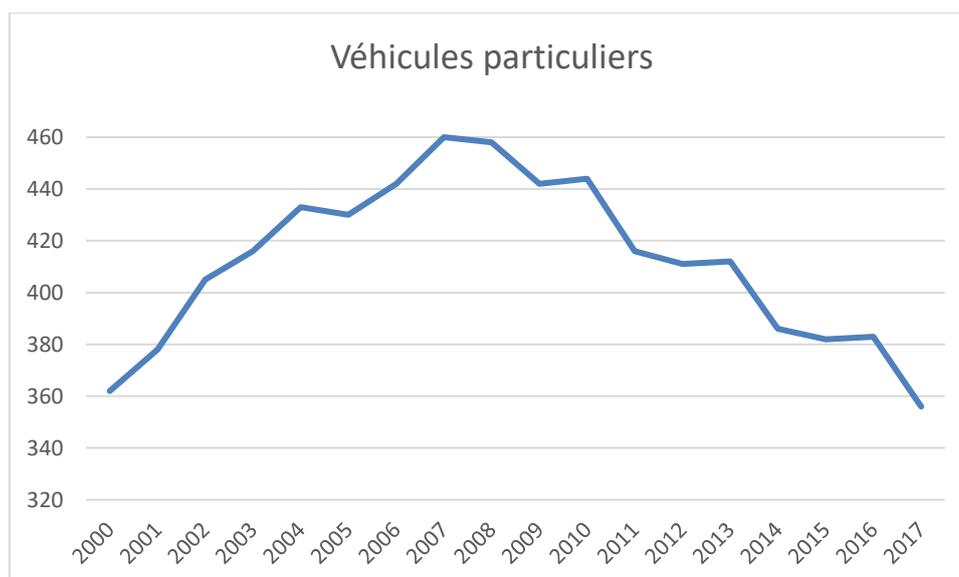
<sup>142</sup> Voir partie fiabilité des comptes.

Graphique 2 : Evolution du parc roulant - 2000-2017



Source : ville de Lyon

Graphique 3 : Evolution du parc de véhicules particuliers - 2000-2017



Source : ville de Lyon

La baisse constatée est aussi la conséquence d'un objectif général, non chiffré, de réduction du nombre de véhicules dont atteste le compte rendu d'une réunion de direction d'octobre 2010. Ce document fait état d'une « consigne générale » de réduction de la flotte et de la mutualisation de 31 véhicules par la constitution d'un pool, entre différents services municipaux.

La ville indique par ailleurs appliquer des mesures en faveur du développement durable, qui ont un impact sur le nombre de véhicules particuliers (modification du plan de renouvellement des véhicules, vélos à assistance électrique, véhicules électriques, introduction de clauses environnementales dans les marchés publics).

#### 2.1.2 La politique de remplacement

Des objectifs généraux ont été fixés au garage, tels que réduire les coûts, standardiser la gamme de véhicules (véhicules blancs pour les agents, gris pour les véhicules de fonction) et réduire la gamme de véhicules (fonction et service).

Selon une cartographie du parc automobile de la ville réalisée par le responsable du garage en 2007 avec projection de remplacement jusqu'en 2012, et de la seule initiative du garage, 1,2 M€ annuels seraient nécessaires pour assurer le renouvellement du parc. Ce document présente une projection des conséquences, en terme de coûts d'usage, d'un vieillissement accru du parc lié à un moindre investissement. Il fixe les critères qui président au remplacement des véhicules :

- remplacement tous les 10, 15 ou 20 ans, sans prise en compte du kilométrage pour respectivement les deux roues, les utilitaires de moins de 3,5 tonnes et les camions ;
- remplacement tous les 10 ans pour les véhicules de tourisme et les véhicules utilitaires légers. Ensuite, les véhicules sont classés en fonction du produit entre le nombre d'années de service et le kilométrage.

Selon l'ordonnateur, le principe désormais retenu de remplacement des véhicules est de dix ans, sans tenir compte du kilométrage car les données économiques relatives aux pièces détachées ont changé. Cependant, cette durée de renouvellement peut ponctuellement être ramenée à six ou sept années, en cas de panne par exemple, impliquant des travaux ou des remplacements de pièces trop onéreux. A contrario, certains véhicules anciens figurent toujours à l'actif de la collectivité qui les conserve tant qu'ils sont en état de marche. Les données relatives aux véhicules réformés confirment cette moyenne de dix ans.

#### 2.1.3 Les contraintes externes : verdissement et zones de faible émission

Le garage est partie prenante aux réflexions et travaux relatifs à la prise en compte des questions environnementales dans le fonctionnement des services municipaux. Il est ainsi représenté, comme de très nombreux autres services municipaux, au comité de pilotage du Plan climat air énergie territorial<sup>143</sup>, adopté par la ville en 2010. Toutefois, la contribution du garage à ce plan, telle que retranscrite dans le compte rendu du comité de pilotage annuel de décembre 2017, apparaît succincte.

---

<sup>143</sup> Voir délibération n° 2010/2894 du 11 octobre 2010. Le plan climat air énergie territorial (PCET), rendu obligatoire pour la Métropole de Lyon par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, est un projet territorial de développement durable dont la finalité première est la lutte contre le changement climatique. Il est obligatoire pour les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Lorsque les collectivités publiques s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou agenda 21 local, le PCET en constitue le volet climat.

Or la collectivité devra faire face, dans les années à venir, à la mise en place d'une zone de faible émission (ZFE), qui exclura du centre-ville une partie du parc, utilitaire notamment. Pour continuer à répondre à ses missions de service public, la ville devra accroître de façon significative le rythme de remplacement des poids-lourds et véhicules utilitaires<sup>144</sup>. L'implantation de stations de recharge, nécessaires au déploiement d'un parc de véhicules électriques constitue une contrainte technique et financière forte, qui ne semble pas avoir été prise en compte.

Les missions et objectifs du garage municipal en termes de développement durable sont exposés dans le compte rendu de réunion du 22 septembre 2014 de la « *mission maîtrise de l'énergie* ». Les pistes et axes de travail précisés dans ce document se limitent à des mentions de projets abandonnés, ou en cours, tels que la formation à l'éco-conduite, la géolocalisation, pour permettre un traçage des véhicules, afin d'optimiser la gestion ou le renforcement des « *clauses carbone* » lors de la préparation des marchés d'achat de véhicules.

La ville a pris plusieurs mesures en faveur du développement durable, concernant la gestion de son parc automobile :

- elle dispose de 5 % de véhicules propres avec un objectif à terme de 20 %, fin 2021, conformément au projet de loi d'orientation des mobilités ;
- elle a établi des procédures pour commander des véhicules roulant au gaz naturel ;
- elle a réduit régulièrement ses consommations de carburant et les kilomètres parcourus ;
- les dotations aux directions sont en diminution ;
- le nombre de véhicules électriques mis en pools est en augmentation.

Il pourrait être utile de procéder à une analyse complète des conséquences, sur la flotte municipale, des décisions politiques environnementales et des contraintes associées. Au-delà des seules évolutions dans la structure du parc (recours accru aux véhicules électriques, remplacement des véhicules considérés comme polluants par d'autres conformes aux normes nouvelles), cette analyse devrait évaluer les conséquences financières :

- du renouvellement du parc par des véhicules compatibles avec les exigences environnementales accrues ;
- des frais de fonctionnement associés : le garage suit déjà les coûts de location des batteries mais les infrastructures de recharge des véhicules électriques sont coûteuses, ce qui doit aussi être pris en compte dans l'estimation de la politique environnementale de la ville.

D'une manière générale, la chambre constate l'absence d'un document qui fixe l'ensemble des orientations relatives à l'évolution du parc, compte tenu des missions de la ville et des besoins qui en découlent, exprimés par les services, des coûts de maintenance et d'utilisation des véhicules, ainsi que des évolutions rendues nécessaires par les contraintes environnementales. La chambre, tout en constatant un ensemble de mesures prises au titre du développement durable, recommande donc de formaliser davantage la politique d'évolution du parc automobile.

## 2.2 Les évolutions du parc

### 2.2.1 Le flux des entrées et sorties

Les mouvements d'entrées et sorties du parc de matériel de la ville ont été reconstitués à partir de la liste des véhicules, tenue manuellement par le responsable du garage.

---

<sup>144</sup> Qui passerait de trois véhicules par an à trente en deux ans.

**Tableau 56 : Entrées-sorties annuelles de véhicules - période sous revue**

Types de véhicule	2013		2014		2015		2016		2017	
	E	S	E	S	E	S	E	S	E	S
Bennes	28	7	3	2	3	5	6	7	20	7
Engins	17	10	9	11	14	13	3	9	6	12
Matériel	5	2	13	78	12	1	13		7	
Motos < 125 cm3		1								3
Motos 125 et +	4	4		1	19	2	2	14	8	7
Poids lourds		1	1			1	1	1	3	2
Poids lourds - marchandises	2	5	1	1	2	1			3	1
Remorques	6	10	7	2	3	3	3	11		4
Transports de personnes	2	1		1		4				
Véhicules particuliers	154	153	18	44	44	48	19	18	20	47
Véhicules utilitaires légers	12	15	27	18	24	37	11	17	23	21
Véhicules utilitaires	11	11	9	7	12	12	11	7	18	16
Vélos		3				11		17		8
Total général	241	223	88	165	133	138	69	101	108	128

Source : ville de Lyon

Pour les seules catégories figurant dans le tableau, sur la période sous revue, la ville a acquis<sup>145</sup> 639 véhicules et en a réformé 755.

### 2.2.2 Les mises à la réforme

Entre 2013 et 2018, la ville de Lyon a procédé à la mise à la réforme d'environ 858 véhicules de toutes natures (voitures, vélos, remorques, souffleurs, etc.).

**Tableau 57 : Nombre de véhicules réformés par catégorie - période sous revue**

Types de véhicule	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Benne	7	2	5	7	7	21
Engins	10	11	13	9	12	5
Matériel	2	78	1			9
Motos < 125 cm3	1				3	
Motos 125 et +	4	1	2	14	7	3
Poids lourds	1		1	1	2	1
Poids lourds - marchandises	5	1	1		1	1
Remorques	10	2	3	11	4	7
Transports de personnes	1	1	4			
Véhicules particuliers	153	44	48	18	47	10
Véhicules utilitaires légers	15	18	37	17	21	19
Véhicules utilitaires	11	7	12	7	16	11
Vélos	3		11	17	8	16
Total général	223	165	138	101	128	103

Source : ville de Lyon

<sup>145</sup> A partir de marchés à bons de commande.

La plupart des véhicules ont été vendus. Certains ont été déclarés volés à la police (pour l'essentiel il s'agit de vélos), d'autres ont été donnés dans le cadre de la coopération décentralisée après autorisation de l'assemblée délibérante, ou déclarés épaves et de ce fait restitués aux compagnies d'assurance et donc indemnisés.

## 2.3 Les cessions de véhicules

### 2.3.1 Le recensement des cessions

Sur la période, la collectivité a vendu 462 véhicules (véhicules légers, véhicules utilitaires et assimilés, poids lourds et bennes), pour plus de 908 k€. En l'absence de tableau de bord tenu par les services, le nombre de ventes de véhicules a été estimé par la chambre sur la base du nombre de titres émis et recouverts. Cette évaluation est fiable<sup>146</sup>, dans la limite où des véhicules pourraient toutefois sortir du parc sans émission de titres de recettes (dans le cas notamment de vol, détournement, ou cession à titre gratuit lorsque la valeur nette comptable est nulle). Elle est présentée dans le tableau ci-après.

**Tableau 58 : Cession du parc roulant à des tiers à titre onéreux (en € et en nombre de titres)**

Tiers	2013	2014	2015	2016	2017	Total général
Société Y					81 650 €	81 650 €
Nombre de titres					46	46
Société X	339 070 €	125 450 €	178 850 €	94 150 €	10 400 €	747 920 €
Nombre de titres	185	60	96	48	6	394
Société Z	5 300 €					5 300 €
Nombre de titres	3					3
ENSBAL			3 500 €			3 500 €
Nombre de titres			1			1
LES NOUVELLES SUBSISTANCES					200 €	200 €
Nombre de titres					1	1
REGIE DCP VENTE DE MATERIELS				64 880 €	5 619 €	70 499 €
Nombre de titres				14	3	17
Total général	344 370 €	125 450 €	182 350 €	159 030 €	97 869 €	909 069 €
Nombre de titres	188	60	97	62	56	462

Source : liste des titres 2013-2017, retraitement CRC

Ces données ne correspondent cependant pas aux informations qui figurent dans le tableau des sorties d'immobilisations (tableau A10.2) présenté au compte administratif.

**Tableau 59 : Cessions à titre onéreux**

Annexe A 10.2 – compte 2182	2013	2014	2015	2016	2017
Cessions à titre onéreux – Prix de cession, en €	272 455	130 752	41 700	28 504	135 477

Source : comptes administratifs

Par exemple, pour les exercices 2015 et 2016, les produits des ventes de véhicules (182 050 € et 159 030 €), tels qu'ils ressortent de la liste des titres de recettes, sont supérieurs aux montants totaux de cession des matériels de transport qui figurent aux comptes administratifs (41 700 et 28 504 €).

<sup>146</sup> Les ventes effectuées par les sociétés X et Y ont été confirmées par les données que ces sociétés ont communiquées à la chambre.

L'information relative aux cessions de matériel roulant qui figure aux comptes administratifs est donc erronée, dans des proportions importantes. Les chiffres communiqués aux élus pour l'ensemble du matériel roulant cédé en 2015 représentent moins du quart des cessions des seuls véhicules.

La chambre recommande de mettre en place un système de recensement fiable, ce que la ville s'est engagée à faire.

### 2.3.2 Les différents modes de cession des véhicules

Le garage a eu essentiellement<sup>147</sup> recours à un opérateur de ventes volontaires<sup>148</sup> : la société X, qui a été absorbée par la société Y le 13 décembre 2017. La société X a été radiée du registre du commerce et des sociétés (RCS) le 23 janvier 2018.

En 2013, la collectivité s'est attaché les services de la société d'enchères Z, afin de vendre trois véhicules pour un montant total de 5 300 €. Quelques véhicules ont été ponctuellement (pour 3 700 € sur la période) cédés à des tiers : les Nouvelles Subsistances (association) et l'Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts de Lyon (EPCC).

En 2015, la direction de la commande publique, en charge des ventes en ligne, a procédé à la cession de plusieurs véhicules via la plateforme Agorastore<sup>149</sup>. Depuis septembre 2018, il semble que toutes les cessions s'effectuent par ce service de courtage en ligne.

### 2.3.3 Les cessions de véhicules à des opérateurs de ventes volontaires

L'assemblée délibérante peut donner délégation au maire pour « *décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 €* » (article L. 2122-22-10° du CGCT). En conséquence, il doit rendre compte des décisions prises dans le cadre de ses délégations, à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal (article L. 2122-23 du CGCT).

Délégation a été donnée au maire conformément à la réglementation<sup>150</sup>.

Par ailleurs, une délibération de l'assemblée délibérante doit autoriser la vente d'un bien mobilier dont le prix serait supérieur à 4 600 €, ainsi que les cessions réalisées par ventes aux enchères<sup>151</sup>. Cependant, aucune délibération du conseil municipal concernant les cessions d'un montant supérieur à 4 600 € n'a été prise, alors que quatre ventes supérieures à ce montant ont été réalisées sur la période<sup>152</sup>. Suite au constat de ces irrégularités par la chambre, la ville indique désormais prendre une décision formelle procédant du maire ou de l'assemblée délibérante selon les montants en jeu.

Concernant les aliénations d'un montant inférieur, le maire n'a pas rendu compte au conseil municipal quant à la mise en œuvre de sa délégation dans ce domaine.

<sup>147</sup> 440 véhicules, pour un montant de recettes de près de 830 k€.

<sup>148</sup> L'opérateur de ventes volontaires peut être une personne physique (qui prend le titre de commissaire-priseur de ventes volontaires) ou une société, quelle que soit sa forme juridique (article L. 321-4 du code de commerce). Les notaires et les huissiers de justice peuvent également organiser et réaliser ces ventes, sauf dans certains cas.

<sup>149</sup> Site internet français de vente aux enchères de biens d'occasion des collectivités, des organismes publics et des grandes entreprises.

<sup>150</sup> Délibérations n° 2014/4 du 4 avril 2014, n° 2017/3176 du 17 juillet 2017 et n° 2018/4192 du 5 novembre 2018.

<sup>151</sup> En effet, le libre choix du cocontractant et la vente de gré à gré excluent de la délégation la notion de vente aux enchères (Cour d'appel de Paris – 25 mai 2012 – n° 10/13925).

<sup>152</sup> En 2016, pour des montants de 23 741 €; 4 850 €; 4 987 € et 5 250 €.

En dehors de toute autorisation du conseil municipal, les responsables du garage ont eu recours aux services d'un opérateur de ventes volontaires pour la vente à des particuliers de la plupart des véhicules, sans publicité ni mise en concurrence. Aucun contrat n'a été passé, ni avec la société X, ni avec la société Y, alors même que le mandat par lequel l'opérateur agit pour le compte du propriétaire du véhicule doit être écrit pour être valide (et signé par une personne compétente pour ce faire).

En outre, ce contrat conclu à titre onéreux (l'opérateur de ventes se rémunérant sur le profit de la vente auprès des acheteurs) et concernant une prestation de services, relève du code des marchés publics puis de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et de son décret d'application.

**Tableau 60 : Cessions de véhicules réalisées par les sociétés X et Y**

Compte de recettes	2013	2014	2015	2016	2017	Total général <sup>153</sup>
775 « produits des cessions d'immobilisations »						
En montant	261 155 €	88 450 €	122 400 €	76 285 €	89 950 €	638 240 €
En nombre de titres	138	37	57	32	47	311
7788 « produits exceptionnels divers » <sup>154</sup>						
En montant	77 915 €	37 000 €	56 450 €	17 865 €	2 100 €	191 330 €
En nombre de titres	47	23	38	16	5	129
Total général	339 070 €	125 450 €	178 850 €	94 150 €	92 050 €	829 570 €

Source : ville de Lyon

Par ailleurs, ni le directeur de la DLGF, ni le responsable du garage municipal, ne bénéficiaient d'une délégation de signature pour la cession des véhicules. Les délégations qui leur sont accordées ne concernent que les formalités administratives (préfecture et douanes) liées à la gestion du parc ou à la signature de bons de commande. Seule l'adjointe au maire dispose d'une délégation pour signer tous actes (excepté les marchés) relatifs à la gestion du parc.

S'agissant du mode opératoire, lorsque des véhicules sont à vendre, le responsable du garage adresse un fax à l'opérateur qui fait parvenir une confirmation par écrit et fait procéder au remorquage du véhicule jusqu'au lieu de vente. Le responsable du garage prescrit alors par courriel à la société, les montants minimum requis par véhicule. Aucun contrôle hiérarchique n'est exercé sur cette procédure. Le total des commissions perçues par le prestataire sur la période s'élève à près de 150 k€, les montants annuels variant de 13 à 49 k€.

**Tableau 61 : Estimation des commissions perçues par les sociétés X et Y**

Années	Commission perçue par l'opérateur de ventes volontaires (hors frais de mise à disposition et contrôle technique)
2013	49 457 €
2014	17 064 €
2015	25 812 €
2016	13 975 €
2017	22 513 €
2018	18 361 €
Total général	147 182 €

Source : état des cessions société X et société Y; retraitement CRC

<sup>153</sup> Les légères variations entre le tableau ci-dessus et le tableau précédent sont liés à des ventes qui concernent des biens autres que des véhicules : des vélos et un lot de pneus.

<sup>154</sup> Compte utilisé pour les immobilisations « hors inventaire » (source : ville de Lyon).

En outre, selon les données fournies par la société X, entre 2010 et 2012, 219 véhicules appartenant à la commune ont été vendus, pour un montant total de 353 750 €.

#### 2.3.4 Le courtage électronique, une solution alternative

Depuis 2012, un agent de la DCP gère les ventes de biens meubles, grâce à un contrat avec la société de courtage en ligne Agorastore, sélectionnée selon une procédure de mise en concurrence. En tant que régisseur de recettes, cet agent encaisse le produit des ventes pour le compte de la ville, avant le retrait des marchandises par l'acheteur.

Un bilan d'expérimentation a été réalisé par la commune afin de comparer les coûts et les avantages de la vente en ligne par la DCP, par rapport à la vente aux enchères publiques. La méthode repose sur la constitution de deux panels de véhicules similaires mis en vente par la DCP en utilisant un site de vente aux enchères d'une part, et la société prestataire habituelle de la DLGF, d'autre part.

La comparaison permet d'estimer que la vente en ligne des véhicules générerait, toutes choses égales par ailleurs, entre 70 et 80 k€ de recettes de cession de plus que les ventes réalisées par les sociétés X et Y. Elle nécessiterait en revanche la location à l'année de 15 places de parking gardées (coût estimé à 45 k€, soit 250 € par mois) et le temps de travail d'un agent mobilisé en tant que de besoin (coût estimé à 3 k€, pour 0,1 ETP). Le gain net de la vente en ligne des véhicules de la ville s'établirait ainsi entre 20 et 30 k€. Cependant, le recours à un opérateur de ventes volontaires n'a été écarté au profit du recours exclusif au site de ventes aux enchères qu'à compter de septembre 2018.

En définitive les cessions de véhicules sont marquées par de nombreuses irrégularités. Ces cessions ont souffert de l'absence de procédure écrite, de contrôle hiérarchique et de suivi par les élus.

Conformément à la recommandation de la chambre, la ville de Lyon a mis en place un nouveau mode opératoire et effectue désormais les ventes de véhicules via Agorastore.

### 3 LA GESTION DU PARC

#### 3.1 La gestion du parc automobile par le garage

##### 3.1.1 Le principe général d'une gestion centralisée des véhicules

En 2012, un règlement intérieur a défini les conditions d'utilisation des véhicules de service par les agents de la ville (notamment, tenue d'un carnet de bord, responsabilité des conducteurs, procédure en cas de sinistre). Ce règlement intérieur n'a pas été délibéré mais un arrêté de l'adjoint aux ressources humaines, en date du 19 décembre 2012, en prévoit l'application. Il pose le principe de la gestion des véhicules par la DLGF, la gestion par les services étant l'exception.

*Ainsi, ce règlement énonce que « d'une manière générale le parc automobile est géré par la direction logistique garage et festivités (DLGF). La forme opérationnelle de mutualisation de plusieurs véhicules s'appelle un « pool ». Les pools sont créés et gérés par la DLGF. Exceptionnellement, la gestion d'un pool pourra être confiée à une direction, il s'agira alors d'un pool déconcentré mais géré selon les mêmes modalités, règles et conditions que la DLGF, y compris de contrôle et de suivi ».*

Or, sur les 816 véhicules motorisés, seuls les 94 véhicules attribués au garage sont entièrement gérés en pool, tous types de véhicules confondus, bien que, selon la ville de Lyon, à terme, près de 60 % des véhicules devraient être gérés en pool. Les autres véhicules sont attribués aux directions et services des différentes délégations qui gèrent en pool uniquement les véhicules particuliers. La pratique est donc plutôt celle d'une gestion assurée par les services, le chef de service ayant la responsabilité de l'utilisation des véhicules.

Le responsable du garage sensibilise régulièrement les chefs de service au respect des consignes d'utilisation et d'entretien des véhicules de service. Il effectue également certains contrôles de l'utilisation des véhicules (carburant, télé badges).

Il n'en demeure pas moins que la gestion du parc automobile n'est que partiellement centralisée par la DLGF.

### 3.1.2 La procédure d'attribution et de remplacement des véhicules

Les dotations de véhicules dans les services font l'objet d'une procédure exposée de manière succincte dans un document interne au garage. Sur la base de ce document et de l'étude du coût d'investissement (cf. *supra*), le responsable du garage établit chaque été en N-1, à partir de l'état du parc, un projet de plan de remplacement qu'il adresse aux directions, avec éventuellement des demandes de renseignement complémentaires (par exemple lorsqu'un véhicule effectue très peu de kilomètres). Un dialogue s'instaure ensuite jusqu'à validation du plan de remplacement en janvier de l'année N. Seuls les achats de nouveaux véhicules sont validés par les DGA.

Un tableau de dotation, ainsi actualisé chaque année, présente la répartition (théorique et réelle) des véhicules dans les services, avec un récapitulatif depuis 2007. Par exemple, en 2017, les principales dotations sont les suivantes :

**Tableau 62 : Directions principalement dotées – données 2017**

Direction	Véhicule particulier	Véhicule utilitaire léger	Véhicule utilitaire	Camion	Deux-roues	Total
Cabinet	11	1				12
Education	16	7	16	1		40
Economie Urbanisme	4	6	1			11
Sports	21	29	13	4	1	68
Cadre de vie	3	7	1			11
Police	44		1		32	77
Régulation Urbaine	13	3	1		10	27
Prévention et Sécurité	17					17
Cimetières	2	7	1	3		13
DGTB	63	43	17		23	146
Garage	76	10	5		3	94
Logistique et Festivités	3	2	6	11		22
Construction	17					17
Direction des espaces verts (DEV)	13	53	44	13		123
Développement territorial	18	11	23	10		62

Source : ville de Lyon

La gestion du parc automobile est donc partagée entre les équipes du garage municipal et les directions qui disposent de 90 % du total du parc des véhicules. Le garage a une influence marginale sur les affectations de véhicules aux services, puisque qu'il ne lui est possible de réduire le parc affecté à une direction qu'à l'occasion du départ d'un agent disposant d'un véhicule de service ou quand il est démontré que le véhicule est peu utilisé.

### 3.1.3 Les modalités d'utilisation des véhicules de fonction et des véhicules de service

Seuls six véhicules de fonction ont été attribués au DGS et aux cinq DGA. Les véhicules de service sont des véhicules mis à disposition des directions, certains véhicules pouvant être affectés à un poste en particulier. Une autorisation à la conduite d'un véhicule de service est signée par l'agent concerné et par le directeur. Une charte des véhicules de service en pool en précise les modalités d'utilisation.

S'agissant des véhicules attribués nominativement, il y est indiqué que « *Les attributions nominatives de véhicules pour utilisation de service sont effectuées dans le cadre de la procédure dite d'attribution des véhicules, cette procédure fera l'objet d'une délibération précisant les postes, fonctions et missions ouvrant droit à un véhicule de service, ainsi que d'une notification écrite à l'attributaire* ». Or aucune délibération n'a été prise sur ce sujet.

Il est rappelé dans le règlement intérieur, à juste titre, que : « *L'utilisation d'un véhicule affecté est exclusivement réservée aux déplacements professionnels, tels qu'ils résultent de l'autorisation accordée. Tout usage à des fins privées est donc totalement exclu, que ce soit en journée ou en fin de service* ».

Dans la pratique, les agents peuvent bénéficier d'une autorisation trajet-domicile-travail (TDT) et d'une autorisation de remisage à domicile, en contrepartie d'une participation financière. Une demande d'autorisation temporaire de TDT avec un véhicule de service est validée préalablement à la publication du poste. Toutefois, l'octroi d'une telle autorisation n'est pas liée à l'utilisation du véhicule pour des nécessités de service : elle peut être accordée à un agent, alors même qu'il n'a pas besoin quotidiennement d'un véhicule pour assurer son service. Par ailleurs, alors que l'usage privatif des véhicules est interdit, les moyens de contrôle de leur utilisation relèvent des services attributaires des véhicules, ces moyens de contrôle restant limités. La pratique peut donc être diverse selon les services.

S'agissant de la participation financière des agents bénéficiant d'un TDT, le règlement fait référence à la délibération du 15 décembre 1997 et à son règlement annexé, ainsi qu'à la note de service du 3 décembre 2007. Par ailleurs, l'annexe 6 au règlement intérieur prévoit l'application du barème défini par l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités kilométriques prévues à l'article 10 du décret du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels de l'État, avec un abattement de 30 % afin de « *tenir compte des contraintes inhérentes à l'affectation d'un véhicule de service* ». Les contraintes spécifiques à l'usage d'un véhicule de service municipal, qui justifieraient un abattement par rapport aux agents de l'État, ne sont pas précisées dans le règlement intérieur, et seraient d'ailleurs difficiles à justifier.

L'encaissement de ces participations financières 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. En 2017, entre 240 et 270 agents sont concernés par mois, pour un montant compris entre 11 et 14 k€.

**Tableau 63 : Participation aux frais de véhicules en 2017**

Mois	Nombre d'agents concernés	Montant (en €)
Janvier	257	13 010,96
Février	259	12 898,05
Mars	261	13 015,69
Avril	266	13 148,85
Mai	255	12 949,03
Juin	259	12 858,87
Juillet	259	12 870,66
Août	253	12 676,37
Septembre	252	12 508,10
Octobre	247	12 004,65
Novembre	263	11 883,80
Décembre	240	11 608,24
Total		151 433,27

Source : données de la paye, retraitement CRC

Il est impossible, en pratique, de distinguer précisément dans l'utilisation d'un véhicule ce qui relève de l'usage professionnel ou d'une utilisation privative, sauf à analyser dans le détail les carnets de bord des véhicules. Or ces véhicules ne sont pas stationnés au garage, dont les agents ne disposent pas du temps qui serait nécessaire à cette analyse, et les carnets de bord ne sont pas systématiquement renseignés, contrairement à ce que prévoit le règlement intérieur (article 6).

Enfin, la pratique consistant à remiser le véhicule à domicile, malgré la réduction du nombre d'autorisations octroyées, encourage l'utilisation de véhicules individuels, ce qui n'est pas cohérent avec l'engagement de la ville dans le plan climat énergie.

En conclusion, hormis les réparations et l'entretien des véhicules, le garage municipal n'a qu'un rôle marginal dans la gestion du parc, qu'il s'agisse des dotations aux services, d'affectation d'un véhicule à un agent ou de la mise en œuvre d'une politique cohérente de contrôle de l'utilisation des véhicules par les agents. Le principe général d'une gestion centralisée des véhicules par le garage n'est pas parfaitement appliqué. Le règlement de 2012 devra être clarifié sur ce point, comme sur la question des conditions d'octroi de véhicule pour les trajets domicile-travail, de la participation financière des agents concernés et des modalités de suivi des trajets effectués par les agents en dehors du service.

La chambre recommande donc à la ville de clarifier le règlement de 2012 et de prendre une délibération concernant l'utilisation des véhicules de service.

### 3.2 L'entretien des véhicules par le garage

Il s'agit de l'activité principale de ce service, qui ne repose pas sur des procédures de contrôle interne (au sens de la maîtrise de l'activité) clairement définies. Au surplus, les systèmes d'information nécessaires à la gestion présentent des faiblesses significatives. Ainsi, les extractions issues du logiciel utilisé par le garage pour suivre la maintenance des véhicules, sont trop incomplètes pour être exploitables, puisque n'y figurent ni la date d'intervention, ni la référence du véhicule, mais seulement un numéro d'ordre de réparation, la désignation de la panne (« *reste accélérée* », « *voir marchepieds* » ou encore « *révision périodique* » par exemple) et une valorisation des pièces (non identifiées), et de la main d'œuvre. Parallèlement, un suivi par véhicule est effectué, à partir des données extraites du logiciel Central Parc. Le service dispose en outre de plusieurs outils épars, pas toujours complets, ne permettant pas une approche exhaustive du suivi de l'activité et des contrôles à effectuer.

Le service a établi des fiches de procédure internes qui concernent tous les agents (agents d'accueil, assistant de gestion, chef d'atelier, magasinier, responsable achats, responsable déplacements professionnels, responsable magasin, mécaniciens, carrossiers). Il s'agit essentiellement de fiches concernant les procédures informatiques, et de « mémo » sous forme de listes d'actions à mener, qui pourraient être complétées d'éléments plus textuels concernant la marche à suivre, les formalités et démarches à accomplir pour obtenir le résultat escompté.

Il appartient au secrétariat général, avec l'aide du contrôleur de gestion interne, de fournir l'appui technique nécessaire à ce service afin de lui permettre de tirer meilleur parti des données disponibles dans les systèmes d'information et d'établir des indicateurs de gestion plus précis.

#### 3.2.1 La programmation des opérations d'entretien

Sauf pour certains véhicules soumis à des contraintes particulières<sup>155</sup>, les agents du garage s'appuient sur les gammes de maintenance préventive des véhicules, définies par les constructeurs. 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. L'entretien de chaque véhicule est suivi à l'aide d'une fiche spécifique.

Les échéances de révision des véhicules (10 000 ou 20 000 km en général) sont suivies à partir des logiciels de gestion. Les véhicules nécessitant un contrôle périodique spécifique (chariots élévateurs par exemple) font l'objet d'un échancier similaire, issu des mêmes outils informatiques. A l'arrivée de chaque véhicule, un ordre de réparation est formalisé par le chef d'atelier ou son adjoint, qui se tiennent à la banque d'accueil. Ce sont les deux seuls agents habilités à éditer ce document. Quand des travaux supplémentaires apparaissent nécessaires, le mécanicien complète l'ordre de réparation et se rapproche du magasin pour obtenir les pièces complémentaires (une courroie d'accessoires ou des disques de frein par exemple). L'ordre de réparation fait l'objet d'un visa du chef d'atelier qui clôture l'intervention. Compte tenu de l'évolution positive perçue par les responsables du garage depuis 2006, un contrôle *a posteriori* par sondage des ordres de réparation complétés est considéré comme suffisant. Toutefois, ce contrôle n'est pas documenté.

---

<sup>155</sup> Cas des véhicules de police qui effectuent beaucoup de « *statique* » et qui doivent être révisés avant l'échéance kilométrique préconisée par le constructeur.

### 3.2.2 Les réparations

S'il est possible d'organiser dans le temps les opérations d'entretien des véhicules, en s'appuyant sur les gammes de maintenance, la prévision des opérations de réparation est difficile, notamment pour ce qui concerne les prestations de carrosserie.

Les réparations ne s'intégrant pas toujours dans le plan de charge du garage, celui-ci est contraint d'externaliser certaines opérations. Par ailleurs, certaines prestations doivent être confiées à des entreprises extérieures, la ville de Lyon ayant choisi de ne pas acquérir de matériel adapté pour des interventions particulières (réglage des trains avant) ou faute d'espace suffisant (dépose des moteurs de camions). L'analyse du compte 61551 « *Entretien et réparation-matériel roulant* » sur la période sous revue montre que les prestations sous-traitées se sont élevées à 690 k€, soit un peu moins de 140 k€ en moyenne par an. Les trois principaux postes de dépenses concernés sont la carrosserie (210 k€)<sup>156</sup>, les réparations diverses (176 k€) et les pneumatiques (76 k€).

Les prestations de carrosserie confiées à des prestataires extérieurs sont supérieures aux seuils de passation de marchés publics, pour plusieurs exercices, au cours de la période sous revue. L'ordonnateur indique prendre note de cette observation et précise qu'une procédure d'achat adéquate est en cours d'élaboration.

### 3.2.3 La gestion des stocks de pièces détachées

Pour les opérations d'entretien et de réparation, le garage achète des pièces détachées, dans le cadre de marchés à bons de commande, sans minimum, ni maximum, passés dans le cadre d'un appel d'offres par la direction de la commande publique. Les dépenses effectuées dans le cadre des marchés en vigueur entre 2012 et 2016, se sont élevées à 1,6 M€. La gestion des stocks est facilitée par le fait que les marchés prévoient quatre livraisons par jour, réduisant ainsi le besoin de disposer de stocks de pièces détachées. Les pièces nécessaires aux opérations programmées ne restent en stock que quelques jours, celles qui sont indispensables aux réparations en cours sont utilisées dès réception.

Pour les véhicules à moteur, restent donc en stock des fluides (liquide de frein, de refroidissement, lave-glace, huiles), quelques trains de pneus compatibles avec une majorité de modèles et quelques consommables standardisés (filtres à air, par exemple). Pour les vélos, un ensemble réduit de pièces est stocké en attente d'utilisation. Le risque d'obsolescence est d'autant plus réduit que le stock est faible, composé de pièces très courantes et standardisées.

Le stock est estimé par les responsables du garage à 30 k€, contre 290 k€ en 2006. Aucun document ne permet d'illustrer une telle affirmation, ni d'estimer à un moment donné la valeur des stocks, ni de documenter les contrôles effectués. Aucune information spécifique n'est adressée aux services financiers, qui n'en ont jamais exprimé le besoin.

Toutefois, au vu des stocks disponibles limités, observés lors de ses contrôles sur place, 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 de fluide (système de fûts équipés de jauges).

---

<sup>156</sup> L'augmentation des dépenses de carrosserie est consécutive au départ de l'unique agent qui pouvait assurer ce type de réparation.

### 3.3 Les charges d'utilisation du parc

#### 3.3.1 L'approvisionnement en carburant et le suivi des dépenses

La collectivité ne dispose pas de cuves de carburant. En conséquence, elle a recours à des distributeurs de carburant, dont le réseau de stations-service permet l'approvisionnement des véhicules sur l'ensemble du territoire. Au cours de la période sous revue, un marché d'approvisionnement a été passé auprès d'EFR France<sup>157</sup> en 2013 et en 2017. Le service comprend l'attribution d'un lot de cartes accréditives, gérées par le garage. Ces cartes permettent à la fois la justification des factures et le suivi des consommations.

Le règlement intérieur précise les modalités d'achat de carburant par cartes accréditives. Toute prise de carburant doit, en principe, être inscrite dans le carnet de bord du véhicule, avec indication du kilométrage exact, qui doit également être renseigné lors du paiement avec la carte en station-service.

Le garage effectue un contrôle de premier niveau sur d'éventuelles anomalies qui pourraient être détectées grâce aux relevés bimensuels de carburant. Les relevés, ainsi que des demandes d'explication sur les éventuelles anomalies détectées, sont ensuite transmis aux directions utilisatrices. Cependant, les carnets de bord, de même que le renseignement du kilométrage parcouru lors de l'approvisionnement du véhicule, ne sont pas systématiquement remplis, ou alors de manière non fiable, ce qui ne permet pas d'effectuer un réel contrôle. Par ailleurs, la responsabilité de l'utilisation des véhicules incombe aux directions, la DLGF n'ayant que peu de moyens de contrôler les modalités d'utilisation de la flotte, ne disposant pas de l'ensemble des informations nécessaires dont les ordres de mission, notamment.

Les consommations de carburant, leur coût et le nombre de kilomètres parcourus par la flotte municipale sont suivis par les responsables du garage et synthétisés dans un document unique. Les responsables du garage disposent de fichiers détaillés concernant les achats de carburant, indiquant les immatriculations et volumes concernés. L'analyse de ces données par la chambre, limitée à l'année 2017, n'a pas fait apparaître de risque particulier : seuls 0,81 % des volumes d'essence achetés (4 790 litres sur 591 328) l'ont été en dehors de la région. La majorité de ces achats hors région sont le fait de la direction générale.

Compte tenu du faible risque perçu et des contrôles systématiques mis en place par les responsables du garage, l'analyse n'a pas été étendue aux exercices précédents.

Les dépenses de carburant ont diminué au cours de la période sous revue, sous l'influence de deux facteurs : d'une part, le verdissement du parc automobile, avec le recours croissant aux véhicules électriques et roulant au GNV et, d'autre part, la baisse du nombre de véhicules particuliers du parc.

Alors que les missions des services n'ont pas évolué de façon significative, la distance annuelle parcourue par les véhicules municipaux a diminué d'un million de kilomètres annuels. Aucune étude ne vient expliquer cette baisse de la distance parcourue, pourtant significative (recours accru à l'autopartage, aux vélos en libre-service, aux transports en commun).

---

<sup>157</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2010, les stations-service BP sont opérées par la société EFR France.

**Tableau 64 : Nombre de kilomètres parcourus par année par la flotte**

Désignation	2010	2015	2016	2017
Motos < 125 cm <sup>3</sup>	25 087	6 901	7 684	6 262
Motos 125 et +	97 505	131 881	141 467	171 660
Poids lourds	181 286	160 247	148 260	125 224
Poids lourds marchandises	163 816	161 920	172 609	154 486
Transport de personnes	66 764	53 881	48 839	41 215
Véhicules particuliers	3 682 563	3 132 389	3 222 601	2 837 322
Véhicules utilitaires légers	1 917 599	1 756 704	1 656 620	1 611 991
Véhicules utilitaires	854 220	776 363	790 013	751 704
Total général	6 988 840	6 180 286	6 188 093	5 699 864

Source : ville de Lyon

Dès lors, se pose la question de l'adéquation du parc automobile, en début de période, aux besoins des services.

### 3.3.2 Le suivi des dépenses de péage

En 2016, a été fait le constat que les cartes d'autoroute, provenant de diverses sociétés étaient dispersées dans différentes directions, les factures réglées et le suivi des consommations effectué par les directions concernées. En conséquence, à partir de cet exercice, il a été décidé que la gestion des péages serait effectuée par la DLGF (commande de badges, règlement des factures, suivi des consommations).

La fourniture de badges pour le franchissement des télépéages fait partie du marché d'approvisionnement depuis 2013, pour les classes de véhicules 1, 2 et 3. Seuls deux camions sont rattachés à la catégorie 4, ce qui a nécessité un marché à part. S'agissant du périphérique nord de Lyon (dit « Teo » Trans-Est-Ouest, ouvrage d'art urbain complexe à péage, appartenant à la Métropole de Lyon), il a été décidé de recourir directement à l'exploitant<sup>158</sup>, dans la mesure où ce dernier offrirait une remise de 10 % à chaque passage.

Un tableau de bord de suivi des paiements par badges est tenu par le garage. La dépense s'élève à environ 15 k€ par an, facturée à partir de l'utilisation d'environ 20 télé badges de catégories 1 à 4, et environ 30 badges pour « Teo ».

Comme pour les dépenses de carburant, le garage effectue un contrôle de cohérence de premier niveau, qui reste perfectible, dans la mesure où il ne lui est pas possible de reconstituer le lien entre les déplacements et les nécessités du service.

En conséquence, et eu égard à la faible disponibilité des données, la chambre recommande à la collectivité de renforcer le contrôle des dépenses de carburant et de péage autoroutier.

### 3.3.3 Les assurances, dépannages et sinistres

Tous types de matériel roulant compris, 1 033 biens figurent à l'état du parc assuré au 18 décembre 2018. Tous les véhicules du parc sont assurés et aucun véhicule extérieur au parc de la ville ne figure sur son relevé d'assurance.

<sup>158</sup> La société Openly (opérateur du périphérique Nord de Lyon).

Pendant la période sous revue, la collectivité a conclu deux contrats d'assurance qui ont couvert chacun environ 1 000 éléments (véhicules particuliers, utilitaires, poids lourds, deux roues, engins – dont agricoles, remorques). Les contrats concernent le parc des véhicules dits de « *flotte moderne* » et le parc de véhicules de collection entreposés au musée Malartre<sup>159</sup>, roulant ou non.

Le premier marché d'assurances de la flotte automobile a été signé le 15 novembre 2013, après appel d'offres ouvert, et l'accord-cadre suivant a été conclu le 30 août 2017, après appel d'offres. Le marché et l'accord-cadre ont été conclus avec la même société, pour un montant minimum annuel de 300 000 € HT et un montant maximum annuel de 700 000 €, pour une durée de quatre ans maximum.

L'accord-cadre porte sur l'ensemble des véhicules à moteurs immatriculés en France (y compris leurs aménagements), attelés ou non de remorques, et toutes remorques même dételées, tous engins automoteurs, soumis à l'obligation d'assurance automobile (à l'exclusion des véhicules sur rail, conformément à l'article L. 211-2 du code des assurances), appartenant, loués, ou prêtés à l'assuré (ou mis à disposition), et, plus généralement, tout véhicule se trouvant à un titre quelconque placé sous la garde juridique de l'assuré et/ou dans une situation où il serait réputé gardien de la chose et ce, quel que soit son statut juridique de propriété.

Les garanties accordées, ainsi que les modalités d'adaptation des primes en fonction de l'évolution de la flotte des véhicules n'appellent pas de remarque particulière. Par contre, le choix de recourir, pour des raisons économiques, à deux prestataires différents pour le dépannage et le remorquage, n'a pas pu être justifié.

Le règlement intérieur rappelle les procédures à suivre en cas de sinistre. Une fiche de procédure a été élaborée pour l'assistante de gestion concernant la prise en charge de véhicules accidentés. Un compte rendu d'accident (CRAC) doit être adressé au garage municipal lors de la présentation du véhicule.

Du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 1 743 sinistres ont été enregistrés, pour un coût de 690 k€ environ. Ces sinistres, comptabilisés dans des tableaux de bord internes, ne sont pas tous déclarés auprès de l'assureur (environ un tiers le sont), soit parce qu'ils n'impliquent pas de tiers (heurt d'un obstacle), soit parce que les tiers concernés n'ont pas constaté de dégât sur leurs véhicules. Un tableau permet de visualiser l'ensemble des interventions de réparations en cas d'accident. Toutefois, les données qui y figurent au titre de la sous-traitance sont difficilement exploitables. Il serait souhaitable de clarifier les coûts liés à ce mode de gestion, au regard des franchises et d'éventuelles surprimes exigées par l'assureur, même si la collectivité indique qu'aucune surprime d'assurance n'a été pour le moment appliquée par l'assureur au titre de la sinistralité.

---

<sup>159</sup> Le musée de l'automobile Henri Malartre est consacré à l'automobile et aux transports publics, situé à Rochetaillée-sur-Saône. Le musée a été constitué en 1960 par Henri Malartre (né en décembre 1905 et mort le 12 novembre 2005), à partir de sa collection de véhicules anciens, conservés par ses soins depuis les années 1930. En 1972, l'établissement est devenu musée de la ville de Lyon à la suite de l'achat contre rente viagère de l'entière collection, du parc et de l'ensemble des bâtiments.

Le plus grand nombre de sinistres concerne les services suivants :

**Tableau 65 : Sinistres par service sur la période (>à 10)**

Direction concernée	Nombre de sinistres	Nombre moyen de véhicules sur la période	Sinistres par véhicule sur la période	Sinistres annuels moyen par véhicules
Police municipale	295	82,2	3,6	0,72
Direction des espaces verts	280	126,2	2,2	0,44
Direction gestion des bâtiments	253	148,4	1,7	0,34
Direction éclairage urbain	138			
Direction des sports	122	67,8	1,8	0,36
Direction log. garage et festivités	126	99,6	1,3	0,25
Education direction	99	44,8	2,2	0,44
Régulation urbaine	44	22,6	1,9	0,39
Direction de la construction	35	26,4	1,3	0,27
Direction de la prévention et de la sécurité	34	19,4	1,8	0,35
Cabinet du maire	29	12,2	2,4	0,48
Direction des cimetières	24	13	1,8	0,37
Direction écologie urbaine	24	16,2	1,5	0,30
DGS	22	7,8	2,8	0,56
Bibliothèques	22	7	3,1	0,63
Service archéologique	18	3	6,0	1,20
Direction du cadre de vie	16	13	1,2	0,25
Direction économie commerce artisanat	15	1,8	8,3	1,67
Célestins-Théâtre de Lyon	14	5	2,8	0,56
Direction aménagement urbain	11	2,6	4,2	0,85
Courrier	10	2,6	3,8	0,77

Source : ville de Lyon

Pour agir sur la sinistralité, la collectivité n'a pas effectué de démarche particulière auprès des agents, à part adresser, chaque année, un état de la sinistralité et de ses causes à chaque service, sans en attendre de retour. Il pourrait être utile 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. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que le garage envisage la formation d'environ 300 agents à l'origine d'un nombre élevé d'accidents.

### 3.3.4 La gestion des amendes

Le conducteur d'un véhicule est responsable pénalement des infractions commises dans la conduite du véhicule (article L. 121-1 du code de la route). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>160</sup>, lorsque certaines infractions ont été commises avec un véhicule dont le propriétaire est une personne morale, le représentant légal de cette personne morale doit indiquer l'identité et l'adresse de la personne physique qui conduisait ce véhicule, sauf événement de force majeure (article L. 121-6 du code de la route). Le fait, pour le représentant légal, de contrevenir à ces dispositions est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe.

<sup>160</sup> Conformément au A du IV de l'article 34 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016.

La procédure applicable par les agents de la ville est décrite à l'article 3 du règlement intérieur. Lorsqu'une amende est adressée à la ville de Lyon, elle est transmise à la DLGF qui assure le suivi des contraventions et qui la transmet au service attributaire du véhicule, qui doit ensuite indiquer les coordonnées du conducteur et informer l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI). Cela a parfois permis, selon le responsable du garage, de constater des utilisations abusives et de les sanctionner le cas échéant.

**Tableau 66 : Nombre de procès-verbaux recensés**

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'infractions	193	167	182	142	134

Source : ville de Lyon

En revanche, le garage n'assure pas le suivi du paiement des amendes, chaque direction en faisant son affaire. Entre 2013 et 2017, 818 infractions ont été déclarées. La plupart concerne des excès de vitesse inférieurs à 20 km/h (356), des stationnements irréguliers ou gênants et, dans une moindre mesure, le non-respect d'un feu rouge (37). D'autres infractions ponctuelles ont été verbalisées (conduite du véhicule à une vitesse excessive au vu des circonstances, maintien en circulation d'une camionnette sans contrôle technique périodique, non-apposition du certificat d'assurance ou certificat non valide, non-paiement de péage).

**Tableau 67 : Principales infractions relevées sur la période**

Type d'infraction	Nombre
Excès de vitesse inférieur à 20 km/h – vitesse maximale autorisée inférieure ou égale à 50 km/h	195
Excès de vitesse inférieur à 20 km/h – vitesse maximale autorisée supérieure à 50 km/h	161
Stationnement irrégulier : non acquittement de redevance-stationnement payant, parcmètre horodateur	151
Arrêt ou stationnement gênant sur trottoir, passage ou accotement réservé aux piétons	44
Arrêt ou stationnement gênant sur un emplacement réservé aux véhicules de livraison	40
Inobservation par conducteur de véhicule de l'arrêt imposé par un feu rouge fixe ou clignotant	37
Arrêt ou stationnement gênant sur une voie publique spécialement désignée par arrêté	35
Stationnement très gênant d'un véhicule motorisé sur un trottoir	18
Arrêt ou stationnement d'un véhicule gênant l'accès à un autre véhicule ou son dégagement	16
Arrêt ou stationnement gênant d'un véhicule en double file	14
Stationnement très gênant de véhicule sur un emplacement réservé aux véhicules de transports de fonds, bijoux ou métaux précieux	13
Arrêt ou stationnement gênant sur un emplacement réservé aux véhicules affecté à un service public	13
Stationnement gênant de véhicule dans une aire piétonne	11

Source : ville de Lyon

Aucune action n'a été mise en œuvre pour réduire le nombre d'infractions constatées, au-delà de la demande de renseignement adressée aux directeurs des services et, selon l'ordonnateur, de quelques actions de formation.

#### **4 CONCLUSION SUR LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE**

Alors que le règlement intérieur prévoit une gestion centralisée des véhicules, le garage n'assume pas complètement cette mission.

Même si les travaux d'entretien, de réparation des véhicules et de gestion des stocks de pièces détachées qui en découle sont effectués selon des méthodes qui paraissent adaptées aux spécificités et à la composition du parc, la chambre souligne dans ce domaine, comme dans celui des cessions, des suivis de consommation de carburant et de télépéage, de l'utilisation des véhicules de service, la nécessité de mieux formaliser les missions du garage et d'améliorer les contrôles existants, afin de réduire davantage les risques d'erreur ou de fraude.

Faute pour la collectivité d'avoir effectué une analyse des données dont elle dispose et d'avoir suffisamment formalisé une politique de remplacement de la flotte, la chambre n'est pas en mesure de se prononcer sur l'adaptation du parc automobile aux besoins de la collectivité. Pourtant, l'évolution de ce parc, au regard de la politique de développement durable, aura des conséquences sur l'activité du garage.

Il conviendrait dès lors que ce service puisse disposer d'une feuille de route à moyen terme, actualisée et évolutive, qui lui permette de mettre en œuvre une politique de renouvellement du parc organisée et cohérente, en phase avec des orientations décidées par la collectivité.

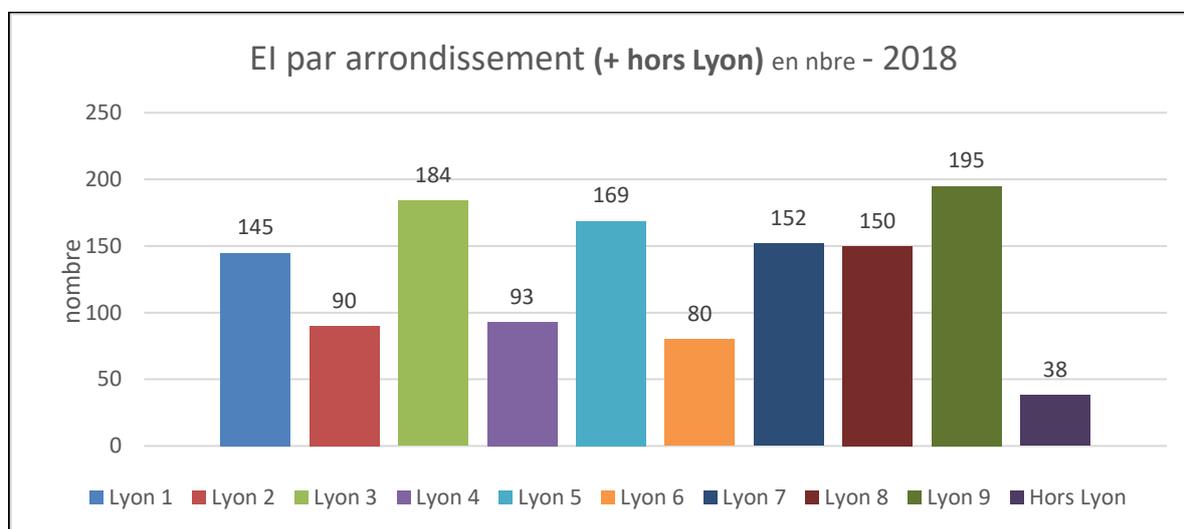
## LA GESTION DU PATRIMOINE

### 1 PRESENTATION DU PATRIMOINE DE LA VILLE

Le patrimoine immobilier de la ville de Lyon est, au regard des compétences de la commune et de son histoire, très hétérogène : écoles maternelles et primaires, crèches, gymnases, centres nautiques, terrains de sports, musées, théâtres, immeubles de bureaux. Il est réparti sur plus de 1 100 sites « immobiliers » (par exemple : locaux administratifs, locaux associatifs, crèches), dont 36 monuments historiques, 2 000 sites « non immobiliers » (par exemple : espaces verts, voiries, aménagements) et représente plus de deux millions de mètres carrés de surface bâtie et cinq millions de mètres carrés de surface non bâtie.

Les ensembles immobiliers<sup>161</sup>, sont principalement implantés dans les 9<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>, 5<sup>ème</sup>, 7<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> arrondissements, comme le montre le graphique ci-dessous.

**Graphique 4 : Implantation des ensembles immobiliers (EI) - juin 2018**



Source : PowerPoint GIMA - DCI - juin 2018

La répartition du patrimoine sur le territoire des arrondissements de la commune est inégale, en termes de surface comme en termes de nature des biens. Le 1<sup>er</sup> arrondissement, dont la superficie est la plus faible, se classe en quatrième position quant à l'implantation territoriale de surfaces bâties, du fait de la présence de plusieurs équipements culturels emblématiques, tels que le musée des Beaux-Arts, l'opéra, les Subsistances, ainsi que celle de l'Hôtel-de-ville et de nombreux autres services administratifs centraux.

Les terrains non bâtis sont principalement situés dans les 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup>, 7<sup>ème</sup>, 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> arrondissements et accueillent notamment des équipements publics, tels que les espaces verts, stades et les cimetières, nécessitant des emprises foncières importantes.

<sup>161</sup> Unité de recensement des biens immobiliers.

**Tableau 68 : Répartition des équipements publics**

	Bâti m <sup>2</sup>	Non bâti m <sup>2</sup>
Direction affaires culturelles	253 789	100 538
Centre communal d'action sociale	91 595	63 346
Cimetières	2 578	414 366
Direction développement territorial	61 849	76 054
Direction économie commerce artisanat	15 859	23 723
Direction gestion techniques des bâtiments	183 789	74 049
Direction éducation	422 240	458 754
Eglises	52 378	22 038
Direction de l'enfance	32 903	21 481
Direction espaces verts	37 089	2 466 042
Direction centrale de l'immobilier	343 136	298 779
Mairies d'arrondissement (+ équipements transférés)	110 240	447 146
Direction des sports	180 612	585 597
Baux longue durée	225 728	495 279

Source : PowerPoint GIMA - DCI - juin 2018

Enfin, la ville bénéficie d'un patrimoine historique de renommée internationale. Ainsi, par arrêté du 12 mai 1964, a été créé sur le territoire des quartiers Saint-Jean, Saint-Georges et Saint-Paul, l'un des tout premiers secteurs sauvegardés, en vue de la protection de son caractère historique et esthétique et de sa restauration immobilière, en application de la loi du 4 août 1962, dite loi Malraux<sup>162</sup>.

La ville compte 274 édifices comportant au moins une protection au titre des monuments historiques et 28 bâtiments labellisés XX<sup>ème</sup> siècle (soit 50 % du patrimoine label XX<sup>ème</sup> siècle de la région Rhône-Alpes)<sup>163</sup>.

Les quatre quartiers historiques de Lyon que sont la Croix-Rousse, la Presqu'île, Fourvière et Vieux-Lyon ont fait l'objet d'un classement au patrimoine mondial de l'UNESCO en décembre 1998. Ils couvrent une surface de 427 hectares.

Ce patrimoine est soumis à de fortes contraintes réglementaires, tant au plan national<sup>164</sup>, qu'au plan international. Le plan de gestion du site historique de Lyon, réalisé<sup>165</sup> à la demande du comité du patrimoine mondial de l'UNESCO, en décembre 2013, par la mission site historique de Lyon et la direction des affaires culturelles, comprend six orientations qui se déclinent en 16 fiches actions.

<sup>162</sup> Loi du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière.

<sup>163</sup> Source : bilan d'activité, établi par la direction centrale de l'immobilier pour le mandat 2008 à 2014.

<sup>164</sup> Les dispositions du code du patrimoine, notamment les articles L. 621-1 à L. 621-21 concernant le classement des immeubles, L. 621-25 à L. 621-29 concernant l'inscription des immeubles et les articles L. 621-30 à L. 621-32 concernant les immeubles adossés aux immeubles classés et aux immeubles situés dans le champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits, encadrent les conditions dans lesquelles des travaux peuvent être réalisés.

<sup>165</sup> Dans le cadre du rapport périodique 2012-2013 conduit par les services de l'Etat.

## **2 LES DOCUMENTS STRATEGIQUES RELATIFS A L'IMMOBILIER**

Outre les obligations légales et réglementaires applicables à la préservation du patrimoine historique, la réglementation à laquelle doivent se conformer les collectivités publiques a trait à la sécurité (établissements recevant du public), aux normes de construction, aux normes d'accessibilité aux bâtiments publics, aux normes d'homologation des équipements sportifs et aux normes environnementales (espaces verts et traitement des pollutions), ainsi qu'au principe de transparence qui régit les acquisitions et les cessions du patrimoine privé.

L'application de l'ensemble des normes, ainsi que les obligations de service public comportent à la fois des coûts d'investissement et de fonctionnement élevés. La maîtrise des enjeux financiers dépend tout à la fois de la connaissance du patrimoine et de la maîtrise de la ressource immobilière (à travers les cessions, les locations, la constitution et l'utilisation de réserves foncières), de l'optimisation de son occupation (services municipaux, bâtiments publics mis à la disposition des associations), de sa maintenance et de sa gestion énergétique et de l'engagement de la responsabilité de la collectivité (assurance au regard des évolutions des normes de construction et de sécurité).

La mise en place par la commune d'un plan d'équipements publics en début de mandat, décliné dans une programmation pluriannuelle des investissements révisable, constitue une bonne pratique. En revanche, l'absence de schéma directeur et d'un document d'orientation stratégique est à relever. 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.

La stratégie permet de fixer de grandes orientations (pleine propriété et/ou location, politique énergétique et environnementale, extension ou réduction des surfaces, priorisation des différents secteurs, recours aux instruments juridiques permettant la participation du secteur privé à l'offre de service) et peut être modifiée en fonction des nécessités. Le schéma directeur permet d'établir et de suivre la consistance physique et qualitative du patrimoine, d'objectiver à court et moyen terme les différentes données à prendre en compte, en vue d'arbitrer entre conservation, restructuration, démolition, construction, cession, acquisitions ou transferts temporaires de propriété. Ce schéma sert à élaborer la stratégie, piloter sa mise en œuvre et fournir les données nécessaires pour éclairer d'éventuels changements d'orientation.

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour des comptes constatait qu'il manquait le plus souvent aux collectivités territoriales un document recensant et reliant les objectifs à arrêter et les opérations à prévoir, c'est-à-dire un schéma directeur pour le patrimoine foncier et immobilier, qu'elles puissent discuter dans ses différents scénarii avant d'en choisir un pour en faire son projet patrimonial.

Plus récemment, la revue de dépenses de 2016<sup>166</sup>, consacrée au patrimoine des collectivités territoriales, constatait que si une majorité des collectivités territoriales, en particulier les plus importantes, s'étaient dotées d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI), l'élaboration d'un schéma directeur immobilier (SDI) demeurait l'exception, même si un nombre croissant de collectivités décide de s'en doter.

---

<sup>166</sup> Les revues de dépenses constituent un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2109 (article 22).

L'idée d'élaborer un tel outil, est envisagée de longue date par la ville de Lyon. En effet, dès 2005, une étude réalisée par un cabinet proposait, parmi les pistes d'amélioration, la définition et la mise en place d'un SDI, afin de planifier les orientations futures, de traduire les orientations stratégiques de la planification et d'élaborer et d'évaluer des scénarios prenant en compte des indicateurs de performance et de pilotage. La création de cet outil fait également partie des objectifs de la direction centrale de l'immobilier pour le mandat 2014-2020. Le rapport de la mission d'information et d'évaluation « *politique patrimoniale et foncière de la ville de Lyon* », élaboré en novembre 2018, indique enfin que des réflexions, engagées en 2017, sont en cours en vue d'élaborer un SDI.

L'absence d'un SDI relève, selon l'ordonnateur, de la volonté de procéder par étape. Ainsi, la collectivité a donné la priorité à la connaissance et à la fiabilisation des données relatives à son patrimoine, en établissant un inventaire précis, associé à une vision globale des occupations, et en mettant en place des cadres juridiques de gestion, fixant les relations, les droits, les obligations des propriétaires et occupants.

En l'absence de schéma directeur, dont ne sauraient tenir lieu les différents documents internes transmis au cours de l'instruction, la chambre n'a pas pu apprécier la pertinence d'ensemble de la gestion du patrimoine de la collectivité. Elle s'est néanmoins efforcée de vérifier, à travers la consolidation de différentes orientations politiques et de pratiques administratives mises en place depuis 2003, si les conditions de la formalisation d'une stratégie étaient réunies, si les outils de pilotage au service de la connaissance du patrimoine pouvaient préfigurer l'élaboration d'un schéma directeur et si le recensement des besoins conduisait à une estimation pertinente du montant annuel des investissements.

### **3 LA STRUCTURATION DE LA FONCTION IMMOBILIERE**

La structuration de la fonction immobilière a été initiée au début des années 2000, avec la création de la direction générale à l'immobilier et aux travaux (DGIT). En effet, le domaine public de la ville était géré directement par les différentes directions affectataires, alors que son patrimoine privé était géré par un service dénommé « *régie des biens communaux* ». Parallèlement, et à la suite de la création de la communauté urbaine de Lyon au 1<sup>er</sup> janvier 1969, le service foncier était mutualisé entre les deux collectivités. Dès lors, l'articulation entre les politiques immobilière et urbaine était principalement appréhendée sous l'angle foncier<sup>167</sup>. Toutefois, en 2005, la collectivité a repris ses missions d'actions foncières, suite à la résiliation de la convention de mutualisation des services avec la communauté urbaine.

Un premier diagnostic a été réalisé par un cabinet extérieur en 2005<sup>168</sup>, sur le positionnement, le rôle et les objectifs de la fonction immobilière dans l'organisation de la collectivité. Il suggérait plusieurs pistes d'amélioration sur le positionnement de la DGIT à qui devait être reconnue la « *fonction propriétaire* » par les autres délégations.

Les conclusions de cet audit ont donné lieu à une nouvelle organisation avec la création, au sein de la DGIT, d'une direction centrale de l'immobilier (DCI) comprenant l'ancienne direction des sites et une nouvelle direction de la stratégie immobilière.

<sup>167</sup> Voir le rapport de la Mission d'information et d'évaluation (MIE) « *politique patrimoniale et foncière de la ville de Lyon* », dont le conseil municipal a pris acte par délibération du 17 décembre 2018.

<sup>168</sup> Cet audit portait sur la fonction immobilière. Il avait été sollicité par la DGS et par le DGA qui avait pris ses fonctions en 2007.

D'une manière générale, la politique immobilière et patrimoniale de la collectivité est tributaire des enjeux urbains, des dynamiques de développement et des partenariats institutionnels passés (avec la Métropole de Lyon, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU, des aménageurs). Si la ville a réalisé des opérations de réhabilitation ou d'amélioration de groupes scolaires, de réhabilitation d'équipements de diverses natures et la construction de nouveaux équipements dans plusieurs arrondissements, il découle de ces contraintes une politique patrimoniale différenciée sur le territoire de la commune qui, actuellement, intervient prioritairement sur des secteurs en développement comme la Part-Dieu, Gerland, Confluence, la Duchère et Mermoz.

En outre, avant même la création de la DGUIT en 2018, des actions guidées par les principes de développement durable avaient montré la nécessaire articulation entre les politiques immobilières et les politiques urbaines, dont les actions transversales structurantes devaient être prise en compte. Il s'agit notamment du Plan Climat Energie Territorial<sup>169</sup> (PCET) ou de la démarche de labellisation « Cit'ergie », de l'intégration du concept « Haute qualité environnementale » (HQE) aux projets municipaux d'investissement, ou de la certification ISO 14001<sup>170</sup> de la direction des espaces verts et de l'éclairage urbain.

La fusion entre la délégation générale à l'immobilier et aux travaux et la délégation générale au développement urbain est ainsi réalisée, en mai 2018<sup>171</sup>. De cette fusion est née une délégation unique : la délégation générale à l'urbanisme, à l'immobilier et aux travaux (DGUIT). Afin de rendre cette fusion effective, une démarche d'acculturation à la nouvelle organisation<sup>172</sup> a été mise en œuvre au bénéfice des directeurs de la nouvelle délégation, accompagnée de la construction d'un référentiel managérial commun.

### 3.1 La fonction immobilière au sein de la DGUIT

Outre un secrétariat général, la nouvelle délégation comprend neuf directions opérationnelles : aménagement urbain, construction, déplacements urbains, éclairage urbain, économie, commerce et artisanat, espaces verts, gestion technique des bâtiments, immobilier, logistique, garage et festivités. Plus précisément, au sein de cette délégation, la fonction immobilière est assurée par, outre la direction de l'immobilier ou direction centrale de l'immobilier (141 agents), la direction de la construction (65 agents) et la direction gestion technique des bâtiments – DGTB (256 agents).

La direction de la construction (DC) comprend deux sous-directions : une pour la conduite d'opération, qui représente la ville lorsqu'elle est en position de maître d'ouvrage, et une autre dénommée « *étude et réalisation* », qui représente la ville lorsqu'elle est en position de maître d'œuvre.

---

<sup>169</sup> Adopté en janvier 2013, et complété en 2015 par un plan d'action à l'horizon 2020, dénommé « *Plan climat – énergie territorial de la ville* » (PCTE).

<sup>170</sup> Cette norme définit les critères d'un système de management environnemental.

<sup>171</sup> Selon le document du comité technique du 26 avril 2018, relatif à la « *création et organisation de la DGUIT* », des réunions d'information ont eu lieu entre le 9 février 2018 et le 16 avril 2018, la mise en œuvre de cette organisation devant être effective au 1<sup>er</sup> mai 2018.

<sup>172</sup> Cinq objectifs ont été identifiés par la collectivité pour la réussite de la fusion des deux délégations : (i) définir et partager le sens qui doit être donné à la nouvelle délégation, (ii) créer une dynamique d'équipe de direction solidaire, (iii) définir les modalités d'amorce et d'accompagnement au changement, (iv) permettre au collectif de devenir autonome pour poser la future organisation, (v) assurer le transfert de l'expérience et du savoir.

La DGTB se compose d'une sous-direction des secteurs de proximité, d'une sous-direction des énergies et maintenance des équipements techniques, et de services administratifs et ressources. Elle assure des missions de :

- conservation du patrimoine immobilier municipal ;
- maintenance, contrôle et mise en conformité réglementaire de ce patrimoine bâti, notamment pour assurer les obligations du propriétaire en matière de sécurité des personnes et des biens ;
- travaux d'aménagement et d'adaptation du patrimoine aux nouveaux usages et activités, pour le compte des différentes directions et mairies d'arrondissement ;
- gestion et maîtrise des consommations énergétiques et d'eau de ces bâtiments communaux.

### **3.2 Le rôle de la direction centrale de l'immobilier dans le pilotage de la gestion patrimoniale**

La direction centrale de l'immobilier (DCI) comprend deux sous-directions et deux services ressources :

- la sous-direction à la stratégie immobilière prépare les arbitrages immobiliers, coordonne la mise en œuvre des activités foncières, assure la gestion administrative et la co-instruction des procédures réglementaires (déclarations d'intention d'aliéner). Elle négocie et met en œuvre la délégation de gestion aux directions affectataires et travaille à l'optimisation de l'occupation des locaux (niveaux de loyer, participation des occupants aux charges...). Enfin, elle assure, en association avec la direction de l'aménagement urbain, les réflexions prospectives sur les besoins en équipements publics de compétence communale et leur retranscription dans le document d'urbanisme ;
- la sous-direction de la logistique immobilière ;
- le service ressources apporte une expertise juridique, immobilière, élabore et exécute le budget de la DCI, et gère les loyers et les charges. Il pilote également le référentiel immobilier ;
- le service des études préalables d'aide à la décision (EPAD) qui assure la réalisation d'études techniques préalables aux décisions de construction ou de restructuration.

#### **3.2.1 La centralisation de la gestion des biens**

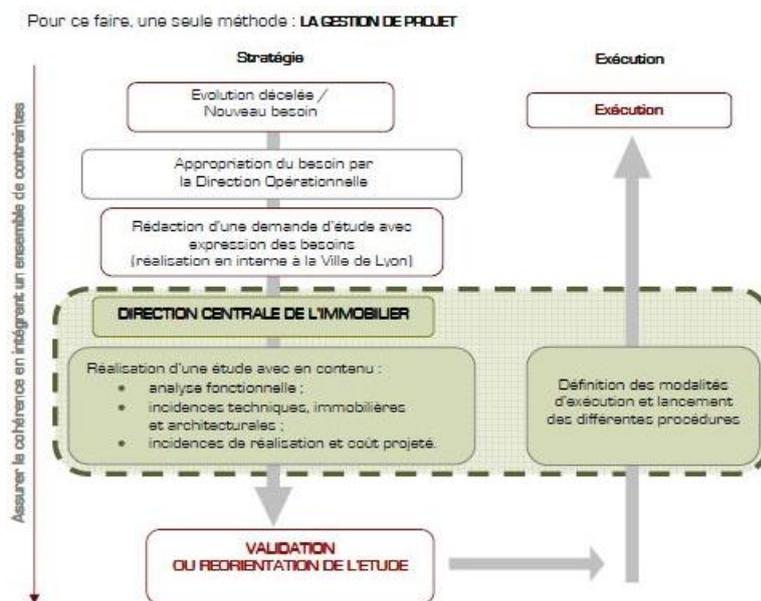
La nouvelle organisation mise en place en 2005, et confirmée en 2014 et 2018, repose sur le principe de l'unicité et de la centralisation de la fonction « *propriétaire* », ainsi que sur la distinction entre propriétaire et occupant. En pratique, la DCI est chargée d'incarner le rôle du propriétaire, de sorte qu'elle seule assume la gestion patrimoniale, la maîtrise d'ouvrage, la gestion locative, perçoit les loyers et les produits de cession et assume différents rôles : conseil et expertise, prescription (fixation des règles du jeu) et pilotage (arbitrages immobiliers).

Par ailleurs, la centralisation est aussi marquée par une volonté d'assurer un partenariat ou une déconcentration avec les directions opérationnelles. Elle se traduit par des « *protocoles de déconcentration* » ou des « *contrats de partenariat* » qui fixent les droits et les obligations de la direction bénéficiaire du bien et de la direction représentant le propriétaire.

Cette formalisation des relations entre la DGIT, puis la DCI et les directions opérationnelles, par des contrats de partenariat date de 2011. Selon le bilan d'activité de la DCI pour le mandat 2008-2014, trois contrats avaient été signés avec les directions de l'enfance, des sports et du développement territorial, tandis que trois autres étaient alors en cours d'élaboration (direction des affaires culturelles, des espaces verts et le CCAS). Au 28 novembre 2018, onze contrats avaient été signés.

### 3.2.2 La centralisation du processus d'optimisation et de valorisation du patrimoine communal

Qu'il s'agisse d'une construction nouvelle ou de la restructuration de bâtiments existants, les directions opérationnelles doivent solliciter la DCI, dont le service des études préalables d'aide à la décision (EPAD) est chargé de réaliser des études d'opportunité et de faisabilité, en amont de toute opération de construction, d'aménagement ou de réhabilitation. Un logigramme, ci-après reproduit, décrit le processus de gestion de projet mis en œuvre pour répondre aux évolutions des usages du patrimoine.



Cette centralisation permet de compléter l'approche fonctionnelle des directions opérationnelles par une approche élargie à des aspects aussi divers que la pollution des sols, le droit immobilier, l'informatique, les montages immobiliers et financiers complexes, l'architecture et l'ingénierie bâtiment.

Le bilan de la DCI pour le mandat 2008-2014 rappelle que, si pendant longtemps la ville était dotée d'une organisation fortement décentralisée en matière de gestion de patrimoine, chaque direction opérationnelle gérant de façon autonome le patrimoine qui lui était affecté, elle a réformé sa fonction immobilière en prenant conscience de l'exigence que constitue la gestion du stock et des nécessaires arbitrages immobiliers qui en découlent.

## 4 LES ORIENTATIONS DE GESTION DU PATRIMOINE

### 4.1 La stratégie immobilière

Une proposition de « *fiche de route* » concernant la fonction immobilière a été établie en 2011 par la directrice centrale de l'immobilier. La proposition était structurée par deux axes, eux-mêmes déclinés en plusieurs actions :

- affirmation de l'immobilier comme fonction ressource mise à disposition des directions de la ville (et de tiers par leur intermédiaire), afin de conduire l'exercice de leurs missions ;
- optimisation patrimoniale de cette ressource : comme toute ressource, l'immobilier doit faire l'objet d'une gestion et d'arbitrages guidés par le souci d'une gestion responsable du patrimoine et de sa valorisation.

Alors que cette feuille de route ne saurait être considérée comme la formalisation d'une stratégie pouvant être adoptée par l'assemblée délibérante, d'autres orientations, telles que les économies d'énergie et le respect d'objectifs environnementaux, la maîtrise des acquisitions et cession ou la limitation de la progression des dépenses de fonctionnement liées à l'utilisation de certains équipements, dessinent les contours d'une stratégie immobilière.

#### 4.2 Les économies d'énergie et les objectifs environnementaux

Par délibération du 28 septembre 2015, la ville a adopté un plan d'investissement énergétique de 10 M€ dont elle attend une diminution de ses charges à caractère général<sup>173</sup>, nécessaire pour faire face aux charges induites par les nouveaux équipements qu'elle a créés.

Ainsi, lors de la programmation des travaux, des diagnostics permettent d'estimer les économies potentielles que le maître d'ouvrage pourrait réaliser. La prévision d'économie s'effectue au rythme des diagnostics, site par site, projet par projet, et non par une estimation globale préalable.

En 2016, la mission « *maîtrise de l'énergie* » a dressé un bilan de la performance énergétique de 50 opérations (constructions, rénovation d'installations thermiques, réhabilitation et extension), qui montre que, globalement, les économies réalisées représentent 200 k€ par an, pour l'ensemble des opérations analysées. Plus précisément, l'étude indique que les gains de consommation consécutifs aux rénovations d'installations thermiques et à certaines réhabilitations permettent de compenser les augmentations liées aux autres rénovations et aux constructions neuves.

Parallèlement, le PCET prévoyait l'installation de panneaux photovoltaïques (action A.3.1.1), avec la définition d'un plan spécifique qui ne semble pas avoir été finalisé. Toutefois, dès 2013, dans le but d'évaluer la possibilité de développer la filière photovoltaïque, une étude d'opportunité solaire sur 288 ensembles immobiliers a été réalisée. La finalité de cette étude a été de définir les sites prioritaires et de fournir un outil permettant de paramétrer différents critères d'estimation du potentiel solaire, d'organiser, trier et filtrer les résultats, et de fournir des éléments d'aide à la décision, concernant la mise en œuvre de futures installations solaires photovoltaïques.

A partir de la liste des sites les plus favorables, le comité technique du projet a pu définir une liste affinée, intégrant des critères complémentaires, tels que la visibilité, la puissance photovoltaïque, la production énergétique, les types et l'état des toitures, et la programmation de travaux ultérieurs. Des études de faisabilité photovoltaïque ont ensuite été réalisées en 2014 et 2015 par un autre prestataire.

Le croisement des résultats des différentes études techniques avec l'ensemble de ces critères a permis d'identifier les sites prioritaires pour recevoir de telles installations. Concrètement, les surfaces des installations réalisées sur l'ensemble des sites représentent :

- 29 m<sup>2</sup> pour le groupe scolaire Nové Jossierand (mise en service mars 2007) ;
- 16 m<sup>2</sup> pour le groupe scolaire Jean Macé (mise en service avril 2007) ;
- 926 m<sup>2</sup> pour la Halle d'athlétisme Stéphane Diagana (mise en service juin 2012) ;
- 864 m<sup>2</sup> pour le groupe scolaire Julie Victoire Daubié (mise en service novembre 2013) ;
- 127 m<sup>2</sup> pour le groupe scolaire Montbrillant (mise en service avril 2014) ;
- 50 m<sup>2</sup> pour le centre technique municipal (mise en service 2016) ;
- 585 m<sup>2</sup> pour le groupe scolaire Jean Giono (mise en service octobre 2018) ;
- 510 m<sup>2</sup> pour le groupe scolaire des Gémeaux (mise en service octobre 2018).

---

<sup>173</sup> Plan d'investissement énergétique et développement durable : 9,9 M€ ; isolation des combles des bâtiments : 1,9 M€.

### 4.3 L'évolution du patrimoine

Au sein de la DCI, le service prospective et analyse immobilière (SPAI) est chargé d'orienter la prise de décision de cession ou d'acquisition, grâce à une réflexion en amont sur tout projet ayant une incidence sur l'entrée ou la sortie de biens immobiliers.

#### 4.3.1 Les procédures de cessions/acquisitions

Dès 2003, la collectivité avait adopté de nouvelles modalités de cession des biens, estimant que le recours au marché immobilier des notaires ou les ventes directes de gré à gré ne donnaient pas totalement satisfaction. La procédure mise au point prévoyait, entre autres, une large publicité des ventes pour optimiser la valeur attendue, grâce à la concurrence, un appel à proposition d'acquisition sous enveloppe cachetée et une commission d'examen des offres où siègent plusieurs élus.

En 2013, un parangonnage des modalités des consultations a été réalisé par les services, afin d'améliorer les procédures de consultations ouvertes. Les améliorations portent notamment sur la précision de l'objectif de cession, sur la nécessité d'établir un cahier des charges, intégrant la qualité architecturale et la qualité environnementale, ainsi que le recours possible à une procédure de consultation en deux phases pour les opérations de cession destinée à un projet immobilier privé, présentant des enjeux architecturaux importants.

La chambre a vérifié quelques cessions réalisées au cours de l'exercice 2018, et représentatives de la diversité des modalités de cessions : consultation ouverte en deux tours, consultation ouverte en un tour et vente de gré à gré. Elles n'appellent pas d'observation particulière : la concurrence porte sur le prix (souvent supérieur à celui fixé par France domaine) et les décisions de cessions à présenter au conseil municipal sont prises par une commission d'élus.

#### 4.3.2 La constitution de réserves foncières

D'une manière générale, la politique d'acquisition répond à des besoins en équipements publics (construction, extension, restructuration) ou de constitution de réserves foncières. L'accélération démographique observée depuis les années 2000, associée à un objectif d'augmentation de la population de la Métropole, traduit dans les documents de planification (arrivée de 150 000 nouveaux habitants entre 2010 et 2030, sur le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCOT), 60 000 logements supplémentaires sur le secteur Lyon – Villeurbanne) imposent la constitution de réserves foncières.

Une décision d'acquisition peut résulter d'opportunités immobilières ou foncières, identifiées à partir des études réalisées par le SPAI ou d'une commande politique (pas toujours formalisée), ou de l'inscription d'un projet à la programmation pluriannuelle des investissements.

Lorsque la densification du territoire résulte d'opérations d'urbanisme d'initiative publique (zones d'aménagement concerté – ZAC) ou privée (projet urbain partenarial – PUP), les besoins d'équipements publics sont intégrés dans un programme d'équipements publics pour les ZAC ou dans des conventions pour les PUP. Par ailleurs, en ce qui concerne notamment les équipements destinés à l'accueil des jeunes enfants (équipements dits « *de petite enfance* »), la collectivité peut acquérir en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) auprès des opérateurs privés des volumes bruts de béton à aménager, ou participer aux opérations des bailleurs sociaux pour acquérir des locaux neufs.

Le bilan des cessions et acquisitions pour la période 2013-2018 est présenté dans le tableau ci-après.

Tableau 69 : Bilan financier et physique des acquisitions et cessions de 2013 à 2018

Année (au 31 décembre)	Bilan financier des opérations de cession	Bilan physique des opérations de cession	Bilan financier des opérations d'acquisition	Bilan physique des opérations d'acquisition	Total
2013	6 618 710 €	18 584 m <sup>2</sup>	6 089 361 €	58 569 m <sup>2</sup>	+ 39 985 m <sup>2</sup>
2014	3 289 540 €	4 432 m <sup>2</sup>	3 287 066 €	4 552 m <sup>2</sup>	+ 120 m <sup>2</sup>
2015	7 932 900 €	12 387 m <sup>2</sup>	11 724 004 €	20 576 m <sup>2</sup>	+ 6 189 m <sup>2</sup>
2016 <sup>174</sup>	7 137 900 €	18 426 m <sup>2</sup>	1 291 799 €	75 255 m <sup>2</sup>	+ 56 629 m <sup>2</sup>
2017	6 239 329 €	6 498 m <sup>2</sup>	130 390 €	3 116 m <sup>2</sup>	- 3 382 m <sup>2</sup>
2018	2 687 800 €	3 312 m <sup>2</sup>	4 333 360 €	6 787 m <sup>2</sup>	+ 3 475 m <sup>2</sup>
Total	33 305 608 €	65 639 m <sup>2</sup>	26 855 981€	168 655 m <sup>2</sup>	103 016 m <sup>2</sup>

Source : ville de Lyon

Ce bilan indique une tendance à une augmentation contenue de la surface du patrimoine, sans coût additionnel pour la collectivité, du fait du dynamisme des recettes de cession. Toutefois, l'absence de documents prospectifs, tels qu'un plan de cession ou d'acquisition, ne permet pas d'apprécier le caractère soutenable de cette politique à moyen ou long terme.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que « *l'augmentation contenue de la surface du patrimoine par compensation avec des cessions immobilières n'est pas un objectif en soi. La ville privilégie la satisfaction des besoins raisonnés mais n'entend pas se défaire de biens immobiliers présentant une utilité* ». Il ajoute que « *si la ville ne dispose pas d'un plan de cession, elle identifie précisément les biens qui, à moyen terme, ne présentent plus d'utilité pour elle* ».

#### 4.3.3 L'installation des services dans des bâtiments communaux

Pour le fonctionnement de ses services, la ville a choisi de devenir propriétaire des bâtiments qu'elle envisage d'occuper de façon pérenne. Dans cette optique, elle a acquis, en 2011, le bâtiment situé rue du Griffon, accueillant les services de la DCI et de la DAC.

Elle reste toutefois locataire de l'immeuble situé au 198 avenue Jean Jaurès, qui abrite notamment la direction des services informatiques, la direction de l'éducation et la direction des sports. En 2013, la collectivité a fait procéder à une estimation de la valeur vénale de ce bâtiment qu'elle loue à la société anonyme de construction de la ville de Lyon (SACVL), pour un montant annuel jugé surévalué de 600 k€ dans le « *plan marges de manœuvre* » mis en place à partir de 2014, pour freiner la progression des dépenses de fonctionnement. Toutefois, la remise en cause du bail semble avoir été abandonnée et la décision d'achat reportée, eu égard notamment au coût d'adaptation d'un nouveau bâtiment afin de pouvoir y installer 600 agents.

#### 4.3.4 Le recours aux baux de longue durée

Selon l'ordonnateur, la collectivité « *ne privilégie pas le recours à la cession plus que la mise à bail de longue durée. Les arbitrages immobiliers qu'elle prend, intègrent contraintes et objectifs propres à ses missions de service public. Chaque décision se fait ainsi au cas par cas, éclairée par des analyses transversales et des échanges entre services techniques et élus* ».

<sup>174</sup> Plusieurs acquisitions délibérées depuis 2016, sont en attente de signature de l'acte définitif et du mandatement des frais annexes. Elles ne sont donc pas prises en compte dans le tableau.

Les baux de longue durée sont utilisés de façon très majoritaire pour la réhabilitation en logements sociaux de logements d'ex-instituteurs, difficiles à déclasser du domaine public scolaire, en raison de leur imbrication dans les groupes scolaires ou pour des opérations d'intérêt général financièrement et/ou techniquement contraintes (réhabilitation d'immeubles en logements sociaux, restructuration d'un centre d'hébergement et de réinsertion).

Par ailleurs, le bail emphytéotique permet en principe de conserver un droit de regard sur l'affectation et l'usage des biens. Tel a été le cas pour la maison du Chamarié ou pour le développement des halles de la Martinière qui était considéré comme un équipement de proximité axé sur le commerce mais que la collectivité ne souhaitait plus piloter. Dans le même esprit, le stade Joseph Boucaud dans le 9<sup>ème</sup> arrondissement est loué par une association depuis 2006. Enfin, le club professionnel de rugby Lyon Olympique Universitaire a ainsi occupé le stade de la plaine des jeux des Etats-Unis à Vénissieux de 2011 à 2016 et occupe depuis début 2017 le stade de Gerland.

#### 4.3.5 L'externalisation de la gestion de certains équipements

Confier certains bâtiments à une gestion externe vise à limiter les frais de fonctionnements liés à leur utilisation. Cette pratique ne peut concerner cependant qu'un nombre limité d'équipements.

La gestion de quatre groupes de logements sociaux<sup>175</sup> a été déléguée par convention, alors que celle de la cuisine centrale a été attribuée par marché public. La gestion de la halle Tony Garnier a été confiée à une régie créée en septembre 1999, une convention d'occupation temporaire de mise à disposition ayant été signée en 2015.

#### 4.3.6 La gestion des établissements aquatiques

La collectivité possède dix piscines : deux fonctionnent toute l'année (centre nautique Tony Bertrand et centre nautique de Vaise), trois ne fonctionnent que l'été (Mermoz, Gerland et Duchère), et cinq ne fonctionnent que l'hiver (Garibaldi, Saint-Exupéry, Delessert, Tronchet et Charrial). La construction de la piscine la plus récente remonte à 1976.

Face à un parc vieillissant, la collectivité a mis en œuvre un « *plan piscines* » pour la rénovation et la modernisation des équipements les plus anciens. Ce plan s'est traduit, à partir de 2008, par un programme d'investissement de 40 M€, dont 29 M€ consacrés à la rénovation du centre nautique Tony Bertrand, 2,7 M€ pour la rénovation de la piscine Mermoz, 0,5 M€ consacrés à la télégestion et à l'automatisation du traitement de l'eau, 1 M€ aux installations thermiques et 0,8 M€ à l'informatisation et à la centralisation des billetteries. Le plan s'achèvera en 2020, avec la rénovation de la piscine de Vaise, pour un montant prévisionnel de 3,2 M€.

La construction d'équipements neufs n'est pas envisagée, alors que l'offre de bassins à Lyon est trois fois moindre que celle de la ville de Paris<sup>176</sup>. Ce déficit avait été souligné dans une étude commandée par le Grand Lyon, qui avait mis en évidence un manque de 2 700 m<sup>2</sup> de plan d'eau (soit au moins cinq bassins de 25x20m), notamment pour répondre aux besoins des scolaires, c'est-à-dire en bassin d'hiver. Le document précisait que la ville avait engagé des opérations de réhabilitation qui devaient se poursuivre dans les années à venir et annonçait l'ouverture, à terme, de près de 3 000 m<sup>2</sup> de plan d'eau.

<sup>175</sup> Situés rues Ravat (Lyon 2), Bossuet (Lyon 6), Lavoisier (Lyon 3) et la Cité Jardin à Gerland (Lyon 7).

<sup>176</sup> Un bassin pour 20 000 habitants à Paris et un bassin pour 60 000 habitants à Lyon.

Seule la rénovation du centre nautique Tony Bertrand, à partir de 2014, a permis d'ouvrir en période hivernale 1 000 m<sup>2</sup> de plan d'eau supplémentaires. Le coût de fonctionnement, hors amortissements, de cet équipement est couvert à 70 % par les recettes perçues auprès des usagers, alors que ce taux varie entre 20 % et 30 % pour les autres équipements nautiques.

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a précisé que le centre nautique d'Aquavert et la piscine de Saint-Fons, propriétés de syndicats intercommunaux auxquels adhère la ville de Lyon, contribuent à l'accueil des enfants de plusieurs écoles de la ville.

## **5 LA GESTION DU PATRIMOINE SCOLAIRE**

En application de l'article L. 212-4 du code de l'éducation, la commune a la charge des écoles publiques<sup>177</sup>. Elle est propriétaire des locaux dont elle assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Il revient au conseil municipal d'affecter, compte tenu des besoins du service public des écoles élémentaires et maternelles, les locaux dont la commune est propriétaire<sup>178</sup>. Par ailleurs, l'établissement des écoles élémentaires publiques, créées par application de l'article L. 212-1 du code de l'éducation, est une dépense obligatoire pour les communes, de même que celles nécessaires au fonctionnement du service<sup>179</sup>.

Selon le rapport de la mission d'information « *Politique patrimoniale et foncière de la ville de Lyon* »<sup>180</sup>, en 2018, le patrimoine scolaire comptait 111 écoles maternelles et 100 écoles élémentaires, soit 130 ensembles immobiliers au sens du référentiel de recensement des biens immobiliers. En terme de surface, il représente plus de 420 000 m<sup>2</sup>, soit plus de 21 % du patrimoine bâti de la ville. De 2008 à 2014, ce sont 13 433 m<sup>2</sup> supplémentaires qui sont venus s'ajouter à ce patrimoine, et près de 3 900 m<sup>2</sup> entre 2014 et 2017. La commune prévoit une augmentation de 20 000 m<sup>2</sup> au-delà de 2018. Les trois arrondissements les plus peuplés que sont le 3<sup>ème</sup>, le 7<sup>ème</sup> et le 8<sup>ème</sup>, accueillent le plus grand nombre de classes. Le patrimoine scolaire est particulièrement diversifié, comprenant des bâtiments construits au XIX<sup>ème</sup> siècle, dans les années 1950-1960 et, plus récemment, intégrant des exigences de performances énergétiques.

Des éléments prospectifs de démographie scolaire contenus dans le rapport de la mission d'information et d'évaluation (MIE) « *politique patrimoniale et foncière de la ville de Lyon* », la ville s'attend à une augmentation de plus de 2 000 élèves dans l'enseignement primaire en 2020.

### **5.1 Les besoins d'équipements scolaires**

L'estimation des besoins futurs repose sur une approche démographique, conjuguée à une approche par quartiers.

<sup>177</sup> En application de l'article L. 2121-30 du CGCT, le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles, des classes élémentaires et maternelles publiques, après avis du préfet.

<sup>178</sup> CE, 2 décembre 1994, Commune de Pulversheim, n° 133726 et 141881.

<sup>179</sup> Voir l'article L. 212-5 du code de l'éducation.

<sup>180</sup> Novembre 2018, page 51.

### 5.1.1 L'approche démographique

Même si la commune ne maîtrise pas la création des classes, elle cherche à anticiper les besoins en équipements scolaires, en s'appuyant notamment sur l'observatoire urbain<sup>181</sup> rattaché à la direction de l'aménagement urbain qui réalise des études sectorielles et des études globales.

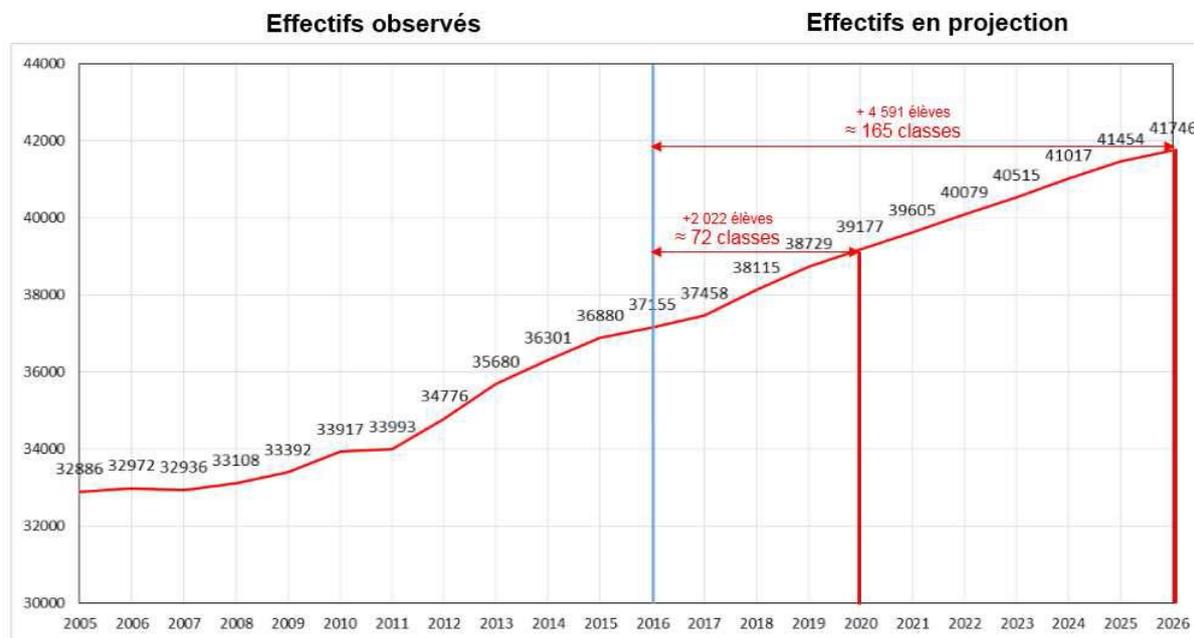
L'étude sectorielle comporte une projection des effectifs scolaires pour des projets urbains de type ZAC ou PUP, ayant une programmation comptant un volume de logements neufs conséquent (souvent plus de 500 logements) et différentes formes d'habitat (logements sociaux, en accession sociale, en accession abordable, en accession libre). L'objectif de l'étude est alors d'estimer au mieux le besoin de classes généré par le projet urbain, de manière à anticiper la répartition du financement des équipements publics entre la ville de Lyon et les opérateurs.

L'étude globale est, quant à elle, réalisée tous les deux ans, afin d'établir les projections d'enfants scolarisables dans le secteur public, par périmètre géographique.

L'objectif de cette étude est d'anticiper et de localiser au mieux les besoins futurs et les capacités en termes d'équipements scolaires sur l'ensemble du territoire lyonnais (création, extension, restructuration), dans une vision à court, moyen et long terme. Réactualisée tous les deux ans, l'étude présente des projections à cinq ans et les grandes orientations et tendances jusqu'à dix ans.

Sur la base de l'étude globale réalisée en 2017, la ville a établi une courbe de projection des effectifs jusqu'en 2027.

**Graphique 5**



Source : courbe de projection 2017-2026 des effectifs scolaires lyonnais dans l'enseignement primaire - Rapport MIE Politique patrimoniale foncière de novembre 2018.

<sup>181</sup> Source : rapport de la MIE sur la politique patrimoniale et foncière.

Cela étant, la collectivité constate dans le rapport de la MIE précité, que les études comportent des marges d'incertitude liées à des mouvements sociodémographiques difficiles à anticiper. Sous cette réserve, l'approche démographique conduit à prévoir la création de 72 classes entre 2016 et 2020, et de 93 classes supplémentaires à l'horizon 2026.

En outre, la collectivité souhaite conserver une capacité résiduelle d'accueil, ainsi que le montrent les tableaux des capacités scolaires pour les périodes 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018. Il n'est pas envisagé de résorber le taux de capacité résiduelle de 6 % observé en 2017, dans la mesure où les ouvertures de classes constatées les cinq dernières années s'établissent à 25 par an, si bien qu'il est nécessaire de conserver une telle capacité, afin de garantir un accueil pour tous les enfants.

### 5.1.2 Une approche par quartiers

La collectivité utilise un indicateur, le taux apparent de passage (TAP), qui mesure la part d'élèves scolarisés sur une année N et qui est encore présente en année N+1 dans la classe supérieure. Un TAP supérieur à 1 signifie une croissance des effectifs, et inversement.

Le TAP est calculé pour chaque niveau, chaque école et chaque secteur, pour lisser les phénomènes d'attractivité de certaines écoles par rapport à d'autres. Il intègre les mouvements de départ vers l'enseignement privé, de déménagement, de changement d'établissement et les arrivées d'enfants liées à des constructions neuves.

La collectivité adapte le patrimoine scolaire aux besoins de chaque quartier, en prenant en compte la nécessité d'orienter les enfants vers des écoles permettant leur accueil, dans le respect de distances résidence-école adaptées à des enfants en école primaire, en recourant si besoin aux bâtiments modulaires pour répondre à des besoins ponctuels.

## 5.2 Les orientations retenues en matière de patrimoine scolaire

Les orientations suivantes ont été retenues :

- les besoins sont objectivés par des études prospectives de la démographie scolaire, projetées à sept ans et mises à jour tous les deux ans ;
- la ville entend respecter le ratio de 2 m<sup>2</sup> par élève (il est légèrement inférieur hors espaces communs). Le programme type est de 50 m<sup>2</sup> pour une classe de 27 élèves en élémentaires (soit 1,85 m<sup>2</sup> par élève) et de 60 m<sup>2</sup> pour une classe de 31 élèves en maternelles (soit 1,93 m<sup>2</sup> par élève) ;
- la ville ferme les écoles jugées trop petites (fermeture de maternelles isolées et de petite taille, ainsi que de bâtiments sous occupés. Ces décisions sont prises en concertation avec le ministère de l'éducation nationale) ;
- la ville se réfère à un programme type qui permet une équité de traitement entre les écoles (salles de classe, restaurants scolaires, salles de sport, accueil médico-social).

La direction de l'éducation souhaite disposer d'un patrimoine qui fait référence à un programme type<sup>182</sup> qui trouve son origine dans le guide de programmation fonctionnelle du ministère de l'éducation nationale « *construire des écoles* » (1989). Les programmes types sont formalisés par des cahiers, validés par l'élue adjointe à l'éducation et l'adjoint aux travaux, en 2014, puis revisités en 2015, pour y intégrer notamment une salle des sports, dotée d'une entrée autonome, en vue d'une utilisation extrascolaire.

---

<sup>182</sup> Directives et recommandation concernant les constructions scolaires.

Actuellement, le programme type d'un groupe scolaire se décompose en quatre cahiers : « *Cahier 1* » relatif aux objectifs communs à tous les groupes scolaires, « *Cahier 2* » relatif aux spécificités du groupe scolaire à construire, « *Cahier 3* » relatif aux fiches espaces et le « *Cahier 4* » consacré aux exigences techniques. Ces cahiers sont destinés à fournir toutes les informations spécifiques d'un groupe scolaire, en complément du cahier des charges et du cahier des exigences techniques et environnementales.

Il ressort du cahier 1 que la ville entend privilégier des groupes scolaires d'une capacité de 14 classes, comptant six classes maternelles, huit classes élémentaires, un gymnase de 299 m<sup>2</sup>, ainsi qu'un restaurant scolaire. Le choix de 14 classes tient au fait qu'il s'agit du seuil à partir duquel la gestion du groupe scolaire est confiée à un directeur à temps complet. La construction d'un restaurant scolaire vise à tenir compte de la demande croissante de restauration scolaire.

Toutefois, il restera difficile de faire converger l'ensemble du patrimoine scolaire vers le programme type notamment, en termes d'utilisation des surfaces (l'objectif cible exprimé en m<sup>2</sup> par élève), car il restera tributaire de la configuration des bâtiments les plus anciens, sauf à conduire des restructurations d'envergure.

Au-delà de ces orientations propres au patrimoine scolaire, la direction de l'éducation prend en compte les questions de sécurité des bâtiments et la politique de développement durable. 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.

#### 5.2.1 La prise en compte de la sécurité

Un document interne de la direction de l'éducation présente l'état général du groupe scolaire Kennedy, situé dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement, comme suit : « *le bâtiment de l'école élémentaire (type Pailleron) est non stable au feu. Une détection incendie (SSI, catégorie A) a été installée il y a une vingtaine d'années. Le bâtiment est vétuste (voir sur place les plaques de façade non jointes) et l'amiante est présent, notamment dans la colle des dalles de sol. Les services techniques nous alertent sur la difficulté croissante à maintenir ce bâtiment en bon état de sécurité. La maternelle à simple rez-de-chaussée ne présente pas le même risque. Une étude préalable à la décision (EPAD) pour démolition /reconstruction a été demandée sur l'ensemble de l'îlot, qui comprend un gymnase et une résidence de personnes âgées. Il est possible de réduire l'emprise foncière du groupe scolaire* ».

Afin de mieux 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. Une étude préalable à la décision a été demandée en novembre 2016. Y figure la mention manuscrite de l'élú à l'éducation « *pas urgent* », dont l'ordonnateur affirme qu'elle n'a pas valeur décisionnelle. D'autres demandes d'EPAD avaient été faites en 2008, 2013 et une autre a été présentée en 2019.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur informe la chambre que l'opération de reconstruction de ce groupe fait partie « *de la liste des opérations qui seront proposées prioritairement au prochain plan de mandat* ». Il affirme par ailleurs que sa planification s'inscrit 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 chambre constate, qu'à défaut de critères explicitement énoncés, la stratégie de priorisation dont se prévaut l'ordonnateur apparaît mal définie et n'explique pas les raisons d'un report à 2020 des travaux de rénovation de ce groupe scolaire.

## 5.2.2 Le développement durable

### 5.2.2.1 *La construction de bâtiments à faible consommation d'énergie*

La construction du groupe scolaire Julie Victoire Daubié intègre les prescriptions de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du « *Grenelle de l'environnement* ». Elle prend donc en compte les directives de lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la qualité de l'air intérieur<sup>183</sup>. Les bâtiments comprennent ainsi une ventilation double flux, une isolation extérieure importante, 864 m<sup>2</sup> de panneaux photovoltaïques, ainsi que les équipements nécessaires à la revente d'électricité. En outre, le chauffage étant assuré par une pompe à chaleur, le bâtiment ne nécessite aucune dépense de gaz, tandis que les consommations d'électricité restent contenues.

Le coût total de cette opération, de 14,6 M€, comprenant la dépollution, la déconstruction des bâtiments existants sur site et la construction du groupe scolaire de 16 classes, n'a pu être comparé à celui de la construction d'un bâtiment standard, puisqu'entre 2014 et 2018, aucun groupe scolaire nouveau n'a été livré. La collectivité suggère qu'une comparaison peut être faite avec le futur groupe scolaire des Girondins (18 classes) qui ouvrira à la rentrée 2019. Son coût est évalué à 13 M€, dont 2 M€ pour l'acquisition du foncier.

Un rapprochement intéressant peut être néanmoins effectué entre le groupe scolaire Germaine Tillion, construit à la Confluence en 2012, pour un montant de 11,7 M€<sup>184</sup>, et le groupe scolaire Julie Victoire Daubié, mis en service en 2013. Les deux groupes présentent une surface utile à peu près équivalente, de l'ordre de 3 000 m<sup>2</sup>. En 2013, puis en 2017, les charges annuelles par mètre carré du premier étaient respectivement de 25,3 € par m<sup>2</sup>, puis 29,6 € par m<sup>2</sup> pour le premier et de 16,8 € par m<sup>2</sup>, puis 22,7 € par m<sup>2</sup> pour le deuxième. La progression de ce ratio, plus marquée pour le groupe Julie Victoire Daubié, pourrait être liée à un nombre important d'interventions dues à des dysfonctionnements liés aux panneaux photovoltaïques de ce groupe scolaire.

Le développement d'une méthodologie d'analyse coût-bénéfice de la réalisation de groupes scolaires à très faible consommation d'énergie s'avère nécessaire à l'avenir dans la mesure où elle s'éloigne des standards de construction retenus jusqu'alors par la ville.

### 5.2.2.2 *La production d'énergie verte*

Dans le plan d'investissement énergétique, six groupes scolaires ont été pré ciblés pour une installation de panneaux photovoltaïques, combinée à une isolation des toitures, mais seules deux opérations ont été réalisées (groupes scolaires des Gémeaux et Jean Giono), les quatre autres ayant été annulées pour différentes raisons : opération insuffisamment rentable après études techniques complémentaires (groupe scolaire Charles Péguy), contrainte technique au niveau de la toiture (problème d'étanchéité sur les bacs en zinc), rendant l'opération impossible (groupe scolaire des Géraniums), capacité de la structure apparue insuffisante sur une partie du site (groupe scolaire des Fougères) ou abandon de l'opération du fait des perspectives de démolition du bâtiment envisagées dans le cadre du projet urbain Mermoz Sud (groupe scolaire Pasteur).

<sup>183</sup> Voir délibération du 2 avril 2007 pour une application de l'approche développement durable (notamment dans le domaine de la construction) et la délibération du 11 octobre 2010 pour le lancement du bilan carbone dans le cadre de l'élaboration du PCET de la ville.

<sup>184</sup> Source : ville de Lyon, montant de la valorisation par France Domaine, tableau des coûts de possession des ensembles immobiliers scolaires.

Une meilleure connaissance préalable de l'état du patrimoine aurait permis d'affiner la programmation en fonction d'objectifs mieux définis.

En réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur précise toutefois que : « *une étude est en cours sur le retour d'expérience de l'ensemble des panneaux photovoltaïques qui ont été posés et sont exploités avec un objectif de capitalisation des bonnes pratiques et écueils à ne pas renouveler à la fois du point de vue technique mais également économique. L'objectif de la collectivité étant bien de poursuivre la production d'énergie verte, mais sur la base d'un cahier des charges mieux sécurisé* ».

## **6 LES OUTILS AU SERVICE DE LA CONNAISSANCE ET DU PILOTAGE DE LA GESTION DU PATRIMOINE**

### **6.1 L'élaboration des données relatives au patrimoine**

#### **6.1.1 Le rôle central du logiciel GIMA**

L'insuffisante connaissance du patrimoine a rendu nécessaire de doter la fonction immobilière d'un système d'information pertinent, afin de réaliser un inventaire exhaustif des biens immobiliers mais également de leur occupation.

Depuis 2004, la collectivité utilise principalement le logiciel « GIMA » qui constitue « *l'outil métier* » permettant de dresser un inventaire physique des biens immobiliers, regroupés en unités dénommées « *ensembles immobiliers* » (EI). Le référentiel de base est l'ensemble immobilier (EI), défini comme un site géographique qui contient les bâtiments, terrains, étages et lots. Il comporte, en totalité ou en partie, une occupation identifiable et pérenne (exemple : immeubles de bureaux, gymnases, écoles...).

La constitution de la base de données GIMA a abouti à l'amélioration de la gestion de l'occupation, grâce à des données dites structurées, physiques (ensembles immobiliers), graphiques (plans d'occupation), fonctionnelles (unités de gestion) et données opérationnelles (travaux).

En complément de GIMA, la connaissance du patrimoine immobilier a été approfondie par l'acquisition de données dites non structurées (documents juridiques, plans techniques et photos), intégrées dans une base de gestion électronique des documents (GED), avec un référencement par ensemble immobilier.

A partir de ces deux bases, sont élaborées des informations sous forme d'états de différentes natures : patrimoniale (surfaces, statut juridique), financière (coûts directs), fonctionnelle (occupations) et opérationnelle (travaux). Ces informations sous-tendent le processus d'arbitrage nécessaire à l'optimisation de l'occupation et de la valorisation des biens.

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

La fiabilisation des données relatives aux ensembles immobiliers a été achevée au début du mandat en cours, qu'il s'agisse du « *stock* » ou de la mise à jour continue du référentiel au gré des modifications (intégration des flux, évolution physique des ensembles immobiliers, changement d'occupants), afin de garantir, sur la durée, la fiabilité de l'outil.

Cependant, un contrôle croisé des données physiques issues de GIMA avec des données externes publiques<sup>185</sup> n'a pas été mis en place<sup>186</sup>, la fiabilisation étant effectuée selon des procédures internes.

En outre, le référentiel immobilier utilisé par le logiciel n'avait pas, à l'origine, vocation à permettre à la ville d'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, natures et description physique des ensembles immobiliers, interventions). La ville n'est donc pas en capacité de mesurer, à partir de son logiciel de gestion du patrimoine, la variation de la consistance du patrimoine durant la période sous revue.

Cependant, le patrimoine de la ville est un « *patrimoine de stock* », c'est-à-dire que son étendue, exprimée en mètres carrés, serait relativement stable dans le temps, les flux d'acquisition et de cession n'ayant pas d'impact significatif en termes de variation de surface, ce que montre le bilan des cessions acquisitions (+ 103 000 m<sup>2</sup>), établi à partir de données qui ne proviennent pas de GIMA. La création d'une requête informatique permettant une extraction unique et exhaustive des données relatives au patrimoine, à partir de GIMA, serait de nature à mettre fin à cette faiblesse.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que : « *en 2018, la DCI a sollicité 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 des bilans patrimoniaux, avec une ambition de récurrence semestrielles à établir courant 2019* ».

#### 6.1.3 L'exhaustivité et la qualité des données au regard de l'utilisation d'autres outils informatiques

Entre 2008 et 2014, la DCI avait élaboré un outil de suivi des études préalables d'aide à la décision (EPAD)<sup>187</sup>, sous la forme d'un simple tableur, qui a été remplacé, pour le mandat allant de 2015 à 2020, par une base de données.

Depuis 2016, la direction de la construction (DC) dispose d'un tableau de bord qui retrace l'avancement des opérations en cours sur le patrimoine. Cet outil est accessible à tous les agents depuis l'intranet « *Kiosque* ». Il est mis à jour mensuellement par les chefs de projet, sous la supervision de leurs responsables, du service qualité de la direction et du service informatique de la délégation.

La direction de la gestion technique des bâtiments (DGTB) gère une base de données informatique pour le suivi des demandes d'intervention sur les bâtiments. Elle tient également à jour des listes de suivi des travaux de rénovation des installations thermiques. Si des tableurs permettent de suivre les travaux effectués pour son compte par la DC<sup>188</sup>, la DGTB ne renseigne de manière fiable que les comptes rendus des techniciens, y compris ceux émis par les directions opérationnelles (enfance, éducation, sport, etc.) dans le logiciel GIMA. La règle théorique est que toute base technique issue d'un « *centre de responsabilités municipal* » (CRM)<sup>189</sup>, comme c'est le cas pour le CRM de 2016 sur les toitures, soit saisie dans le logiciel.

<sup>185</sup> Disponibles sur le site « [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) ».

<sup>186</sup> Toutefois, la mise à jour de la liste des locaux vacants repose sur des informations communiquées par l'administration des finances.

<sup>187</sup> Les EPAD constituent des études d'opportunité et de faisabilité, réalisées en amont de toute opération de construction, d'aménagement ou de réhabilitation.

<sup>188</sup> En particulier, pour les rénovations d'installations thermiques.

<sup>189</sup> Les CRM relèvent d'une démarche de participation qui vise à l'adhésion des personnels aux objectifs d'adaptation et de modernisation de l'administration municipale.

Toutefois, l'intégration de nouvelles données dans GIMA, à la suite des travaux d'un CRM, devrait être suivie dans le cadre de la comitologie relative à la gestion des projets informatiques. Le processus d'élaboration de nouvelles données, à partir des travaux des CRM, pose par ailleurs la question du périmètre des données que la collectivité juge utiles à la connaissance de son patrimoine.

## 6.2 La connaissance qualitative du patrimoine

Certaines collectivités territoriales ont, sur la base d'indicateurs, élaboré des fiches « *état de santé d'un bâtiment* » qui leur permettent d'alimenter des bases de données pour évaluer l'état de vétusté de leur patrimoine bâti. Ces outils spécifiques permettent ensuite aux élus de prioriser les travaux d'entretien, de rénovation ou de reconstruction. D'autres collectivités calculent un indice moyen de vétusté physique, qui permet de repérer les bâtiments qui nécessiteront des interventions prioritaires.

En 2011, un CRM avait mis au point des fiches synthétiques concernant 25 ensembles immobiliers. Chaque fiche comportait des indicateurs de performances financière, environnementale et fonctionnelle (usage du bien). En outre, était fourni un indicateur « *utilité municipale de conservation du site* » (UMCS), mesurant l'intérêt pour la municipalité de conserver un site. Toutefois, le déploiement de ces indicateurs n'a pas été généralisé, au motif qu'il aurait nécessité des moyens (humains et financiers) importants pour sa mise en œuvre, son suivi et sa mise à jour et que son « *utilisation s'avère pertinente seulement en tant qu'indicateur entre bâtiments aux types d'usage comparables* ». Par ailleurs, des «  *carnets de santé* » de certains groupes scolaires avaient été élaborés mais cette expérience n'a pas prospéré, sans que la collectivité en indique les raisons. Dès lors, a été privilégiée une approche par la connaissance technique et de proximité des bâtiments, de la part des différents acteurs de terrain, permettant une hiérarchisation des actions de conservation.

La capacité de la ville à estimer les moyens nécessaires à une connaissance qualitative plus approfondie de son patrimoine, fait actuellement l'objet d'une estimation de charge par la DGTB pour actualiser les données dont elle dispose, relatives au patrimoine sportif et au patrimoine scolaire jugés prioritaires, 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. Ce travail est en cours et, compte tenu de la taille du patrimoine, il constituera une expérience précieuse pour estimer les moyens et le temps nécessaires pour acquérir une connaissance qualitative, fondée sur des indicateurs pertinents, de l'ensemble du patrimoine.

## 6.3 Les coûts du patrimoine immobilier au regard de son utilisation

Le coût global de possession se définit comme la somme des coûts d'acquisition (foncier bâti ou non bâti) ou de location, de démolition, de construction, de gros entretiens et réparation, d'entretien maintenance courant, de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et d'exploitation annuelle (fluides, personnels, assurances). Il vise à maîtriser les coûts et anticiper les contraintes de fonctionnement d'exploitation et de maintenance d'un bâtiment.

La collectivité 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. Conjugués à des indicateurs qualitatifs, ils peuvent utilement être intégrés à un schéma directeur.

## **7 L'ADEQUATION ENTRE LES BESOINS DE LA GESTION PATRIMONIALE ET LE MONTANT DES INVESTISSEMENTS**

### **7.1 Les investissements réalisés par la commune entre 2013 et 2017<sup>190</sup>**

En matière d'enseignement, 104 M€ ont été investis dans les écoles et 24 M€ dans la restauration scolaire. En ce qui concerne les groupes scolaires, les travaux ont concerné la mise aux normes, la conservation et la maintenance pour 9,8 M€, l'aménagement et la réhabilitation pour 32,5 M€, des créations et extensions pour 30,5 M€. Dans le domaine de la restauration scolaire, les travaux ont porté sur l'aménagement et la réhabilitation des restaurants scolaires existants pour 7,5 M€. Les restaurants ont notamment été réaménagés en self-service. La relocalisation de la cuisine centrale à Rillieux-la-Pape a été réalisée pour 14 M€ (y compris acquisition foncière). Ces dépenses d'équipement sont à mettre en regard de l'évolution du nombre d'élèves qui est passé, dans les écoles publiques, de 35 653 en 2013 à 37 800 en 2017<sup>191</sup>.

Un montant d'investissement de 109,8 M€ a été consacré aux sports et à la jeunesse, dont 90 M€ pour les équipements sportifs et 14 M€ pour l'accueil des jeunes (MJC...). 23,6 M€ ont porté sur l'aménagement d'équipements sportifs et 9,3 M€ pour leur conservation. La ville a, par ailleurs, consacré 25,6 M€ à la rénovation du centre nautique du Rhône, 7 M€ à la construction d'un gymnase dans la ZAC « *Bon lait* », 3,6 M€ pour la création de deux salles d'évolution à la halle aux fleurs, 3,6 M€ pour la reconstruction du centre nautique Lyon – Saint-Fons – Vénissieux, 2,8 M€ à la construction d'une MJC dans le quartier Perrache Confluence et 1,6 M€ à la construction d'une halle d'athlétisme (coût total du projet 22,7 M€).

Les aménagements et services urbains ont mobilisé 100,3 M€, dont plus de la moitié (56 M€) pour les espaces verts. 27,9 M€ ont été consacrés aux équipements de voirie<sup>192</sup>. Dans le domaine de l'aménagement, la ville participe à la réalisation d'équipements ou zones d'aménagement relevant de la compétence métropolitaine. Ainsi, a-t-elle pris en charge, par le biais de subventions d'équipement, 13 M€ pour l'aménagement du parc sergent Blandan<sup>193</sup>, 5,6 M€ pour la ZAC Confluence, pour le rachat des équipements primaires de cette ZAC pour 1,1 M€, 3,2 M€ pour la ZAC des Girondins, 1,7 M€ pour la ZAC Part-Dieu...

La ville possède de nombreux équipements culturels pour l'entretien desquels elle a investi 15,9 M€. 27,4 M€ d'investissement ont été réalisés pour les bibliothèques. De nouvelles bibliothèques de quartier ont été créées et le prêt a été automatisé. 11,5 M€ pour l'expression musicale, lyrique et chorégraphique, dont 3,2 M€ ont été dépensés pour la nouvelle Maison de la danse, projet abandonné (acquisition quai Perrache Dejean Jacquet), 9,5 M€ pour les musées, 3,5 M€ pour les cinémas et autres salles de spectacle et 2,8 M€ pour les théâtres.

<sup>190</sup> Les chiffres cités dans ce paragraphe proviennent essentiellement de la présentation croisée par fonction en annexe aux comptes administratifs et accessoirement de la situation des AP/CP au cours d'un exercice.

<sup>191</sup> Source : rapports du maire.

<sup>192</sup> Equipement des horodateurs pour un paiement du stationnement par carte bancaire et sans contact, 4,8 M€.

<sup>193</sup> La ville a voté une autorisation de programme et crédit de paiement (AP/CP) de 24,2 M€.

La collectivité a consacré 29,3 M€ à la famille, dont 18,5 M€ pour les crèches et garderies, et 10,2 M€ pour la réhabilitation des structures d'hébergement des personnes âgées. A ce titre, la collectivité a versé 8,6 M€ à la SAHLMAS<sup>194</sup>, propriétaire des équipements gérés par le CCAS<sup>195</sup>. Dans le domaine de la santé, elle a participé à la modernisation de l'hôpital Edouard Herriot (HEH), à hauteur de 16 M€<sup>196</sup>.

25,6 M€ de subventions ont été accordés pour l'habitat<sup>197</sup>, soit un montant approchant celui consacré à la famille. La ville est ainsi intervenue dans le cadre du renouvellement urbain, avec le grand projet de ville relatif au quartier de la Duchère, et dans la production de logements sociaux, par l'octroi de subventions d'équilibre, comme l'autorise l'article L. 2252-5 du CGCT<sup>198</sup>.

## 7.2 Les plans d'équipements pluriannuels et leur exécution

Les programmes d'investissements de la ville de Lyon sont arrêtés dans le cadre de plans d'équipement pluriannuels (PEP), déclinés en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour leur exécution. De 2013 à 2017, deux PEP se sont succédé, pour les périodes 2008-2014 et 2015-2020<sup>199</sup>. Pour la période 2015-2020, la collectivité a adopté un PEP de 850 M€, contre 858 M€ pour la période précédente. Sur les deux périodes, la réalisation financière maximum autorisée est de 600 M€, soit 100 M€ par an qui s'est traduite au titre du mandat 2008-2014, par une réalisation financière réelle de 697 M€.

Le règlement financier, adopté par le conseil municipal en 2015, indique que la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) est un processus et non un résultat. La PPI n'est pas un document mais le processus qui conduit à produire ce document. Afin d'éviter toute confusion, la Ville de Lyon a choisi de donner des dénominations différentes : elle met en œuvre une programmation pluriannuelle des investissements qui donne lieu à la rédaction d'un document appelé plan d'équipement pluriannuel (PEP).

### 7.2.1 La procédure d'élaboration du plan

La procédure a été formalisée dans le règlement financier de la ville de Lyon, approuvé par délibération du 28 septembre 2015. Elle consiste à prioriser les besoins d'investissement identifiés par les différentes délégations, dans des « *fiches projet PPI* ». Les arbitrages finaux sont rendus par le maire et le PEP est présenté pour information en conseil d'adjoints puis au comité d'engagement.

<sup>194</sup> Société anonyme (SA) habitation à loyer modéré (HLM) pour action sociale (AS).

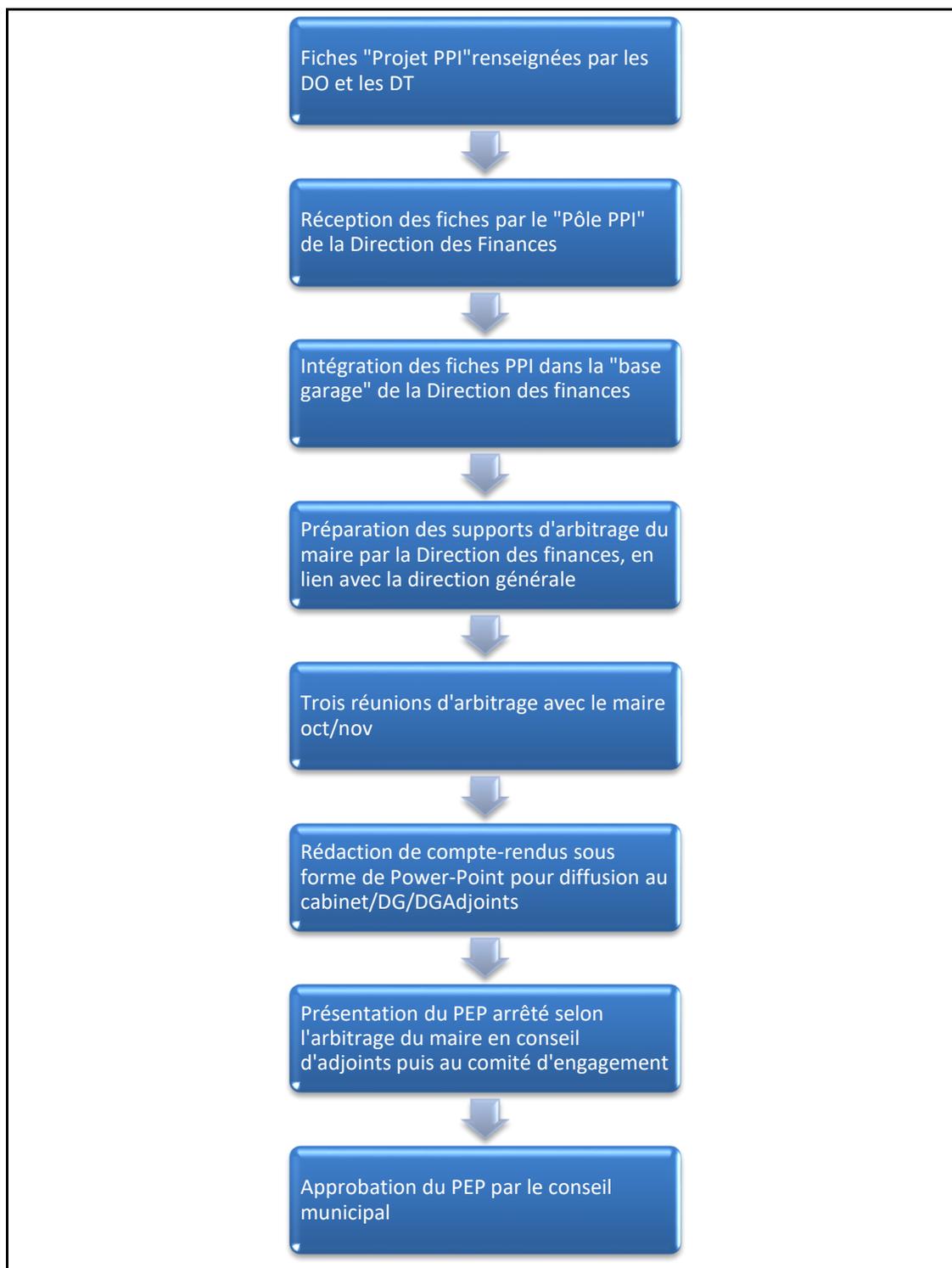
<sup>195</sup> Le CCAS de la ville de Lyon dont les investissements sont portés par le budget principal de la ville gère 18 établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) et quatre établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Il n'est propriétaire que de trois d'entre eux.

<sup>196</sup> La ville de Lyon subventionne le coût de la modernisation d'HEH à hauteur de 20 M€.

<sup>197</sup> En matière d'habitat, la ville a voté une AP/CP de 31,4 M€ pour la période 2008-2014, et une autre de 36,769 M€ pour 2015-2020 en « *total cumulé* », consommées respectivement à hauteur de 26,5 M€ et 8,5 M€ au 31 décembre 2017.

<sup>198</sup> Le dispositif général des aides financières de la ville de Lyon en faveur du logement social repose sur la délibération-cadre du conseil municipal du 20 novembre 2006.

<sup>199</sup> Voir les délibérations du 22 décembre 2008 et du 9 juillet 2015.



Les arbitrages s'appuient, entre autres, sur des indicateurs financiers (par exemple : coût d'un berceau, coût d'une classe, coût d'une bibliothèque) qui ont pour objet :

- d'évaluer ces coûts afin de les intégrer dans la prospective financière d'ensemble ;
- d'intégrer les besoins en ressources humaines, liés aux ouvertures d'équipement dans le plan de gestion des activités, emplois et compétences (PGAEC) ;
- pour les directions opérationnelles, de calculer l'impact des ouvertures d'équipement dans leurs budgets de fonctionnement annuels.

Pour des raisons d'efficacité, au moment des arbitrages du PEP, ces indicateurs n'ont pas été présentés dans leur détail mais chaque projet a été « *qualifié* » par l'utilisation d'une pastille de couleur, selon que le projet est générateur d'économie (pastille verte), neutre (pastille orange) ou générateur de coûts de fonctionnement supplémentaires (rouge). Ces indicateurs sont portés à la connaissance des élus, lors des réunions du comité d'engagement. Sur la base du référentiel construit par le contrôle de gestion, les directions opérationnelles sont invitées à indiquer ces coûts de fonctionnement dans les fiches projets présentées. Les élus membres du comité d'engagement disposent de l'ensemble de ces informations.

### 7.2.2 La mise en œuvre du plan

Chaque plan se compose :

- de projets en glissement issus du plan de mandat précédent ;
- des enveloppes dédiées à la conservation du patrimoine et à des aménagements nouveaux ;
- des nouveaux projets individualisés.

Le montant des enveloppes dédiées à la conservation et aux aménagements<sup>200</sup> du patrimoine existant est respectivement de 130 M€ et de 300 M€. S'ajoutent à ces enveloppes intangibles, celle nécessaire à la réalisation des travaux de mise en accessibilité des établissements recevant du public, obligation légale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>201</sup>.

L'exécution des PEP est marquée par un glissement dans le temps. Ainsi, le PEP 2015-2020 intègre les AP/CP non terminées du PEP précédent, à hauteur de 250 M€. La chambre observe donc un rallongement de l'exécution du PEP 2008-2014 et un retard dans le démarrage du PEP 2015-2020. A titre d'exemple, au 31 décembre 2017, l'AP/CP consacrée à l'aménagement et la réhabilitation des groupes scolaires pour la période 2008-2014, d'un montant de 50,9 M€, n'était réalisée qu'à hauteur de 36 M€, soit 60 %. L'AP/CP de 48 M€, votée pour les espaces publics en maîtrise d'ouvrage pour la période 2014-2018, n'était réalisée qu'à hauteur de 23,7 M€, soit 49,5 %. Ces retards d'exécution ne sont pas de nature à remettre en cause des engagements de la ville qui, au cours des cinq années de la période examinée, a dépensé plus de 600 M€, soit plus que les 100 M€ prévus annuellement.

Cette approche budgétaire peut être complétée par la comparaison entre les prévisions et les réalisations « *physiques* », par politique. Dans les délibérations pour l'adoption du PEP, les montants prévisionnels sont affectés à une liste précise de bâtiments (sans indication de budget par bâtiment) et à un certain nombre d'enveloppes thématiques « *tous arrondissements* », telles que, par exemple, le « *développement self-service restauration scolaire* » ou « *enveloppes mise aux normes, conservation et maintenance des groupes scolaires* ».

Le recensement des équipements livrés ou des travaux d'investissement achevés de chaque plan, dans les trois domaines prioritaires que sont l'éducation, l'enfance et la culture confirme, dans l'ensemble, la fiabilité financière des prévisions pour les secteurs analysés, alors même que certains équipements n'ont pas été réalisés. Par exemple, au titre du plan 2008-2014, les travaux du groupe scolaire Charial n'ont pas été entrepris et la construction du groupe scolaire Confluence sera engagée au titre des équipements publics de la deuxième phase du projet. Pour les autres domaines, la construction de la bibliothèque de la Duchère ainsi que les travaux de conservation du patrimoine de la halle Tony Garnier et de la Confluence n'ont pas été réalisés.

<sup>200</sup> Transformation des restaurants scolaires en self-service, par exemple.

<sup>201</sup> Article 3 de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014, codifié à l'article L. 111-7-5 du code de la construction et de l'habitation.

Pour autant, des opérations non prévues dans le plan, ont néanmoins été menées à bien. Parmi ces opérations, figurent la relocalisation de la cuisine centrale à Rillieux-la-Pape (15 M€, début des travaux 1<sup>er</sup> juillet 2013, livraison 31 décembre 2014), l'acquisition de la halle Girard pour la nouvelle Maison de la danse (3,2 M€, début d'opération septembre 2012, fin d'opération décembre 2013), la restructuration du restaurant du groupe scolaire Pergaud (4,4 M€, début des travaux juillet 2014, livraison octobre 2015), le redimensionnement et la mise en accessibilité du groupe scolaire Joliot-Curie (2,8 M€, début des travaux juillet 2014, fin des travaux décembre 2015) ou encore la restructuration de la mini crèche Pierre Corneille (0,8 M€, début des travaux avril 2013, fin des travaux mars 2014).

Ces exemples montrent que si le pilotage budgétaire des investissements est cohérent dans son ensemble, l'ajout de nombreux équipements dans le plan peut poser, dans certains cas, la question de la fiabilité de la programmation, en termes de priorités notamment, et de la gouvernance du suivi de l'exécution du plan. Sur cette question, un retour d'expérience relatif à la mise en œuvre du plan 2008-2014 a conduit à établir un diagnostic des dysfonctionnements constatés.

Le document, qui s'inscrit dans une démarche d'amélioration engagée par la collectivité, souligne l'insuffisance des outils informatiques, et notamment l'absence d'un outil commun qui démultiplie les risques d'erreurs et les ressaisies, ainsi que de très importantes faiblesses dans le fonctionnement de la base servant à la gestion des « *fiches projet* », pouvant conduire à une altération des données. Il constate aussi l'insuffisante implication des élus dans le comité d'engagement, la difficulté de la connaissance des coûts d'une opération pour la direction des finances, ainsi qu'une application inégale des règles de gestion du PEP, notamment par la direction de l'éducation dont les opérations ne sont pas soumises à l'accord du comité d'engagement.

### **7.3 Le financement du plan des équipements publics**

La PPI permet d'identifier un volume d'investissements dont le financement, à partir de l'épargne brute prévisionnelle et des recettes propres d'investissement, prévisibles sur les six futures années, aboutira à un niveau d'endettement défini par l'ordonnateur. A mi-mandat, en cas de constat d'un autofinancement et de recettes propres plus importants, les volumes financiers consacrés à l'investissement peuvent être réévalués et l'affectation des marges de manœuvre est soumise à l'arbitrage du maire.

Partant du constat d'une anticipation de la réalisation globale, sur le mandat 2009-2014, de 673 M€, soit une consommation moyenne de crédits de paiement de 112 M€ 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 stratégie financière se traduit par une PPI plus restreinte, et notamment une capacité d'engagement d'opérations (autorisations de programme) de l'ordre de 850 M€ sur le mandat, pour une réalisation maximale (crédits de paiement) de 600 M€, soit 100 M€ par an, qui inclut les enveloppes d'aménagement et de conservation du patrimoine et les nouvelles opérations

Les grands axes de cette stratégie ont été présentés aux adjoints par le maire et l'adjoint aux finances, lors d'un conseil d'adjoints, puis aux présidents de groupes de la majorité, au printemps 2014.

La procédure d'arbitrage repose sur le recensement des projets à partir de « *fiches projets PPI* » qui sont adressées à la direction des finances par les directions opérationnelles. Les directions opérationnelles décident, sur la base des études préalables (EPAD), d'élaborer ou non, une fiche projet PPI. Sur la base de ce recensement, la direction des finances établit le document d'arbitrage présenté au maire.

Ces fiches projets PPI, qui comportent notamment un échéancier prévisionnel des dépenses, la nature du projet (conservation du patrimoine, aménagements nouveaux), le détail des dépenses (bâti/foncier, études, travaux/aménagements) sont renseignées sur la base des études préalables et transmis au pôle PPI de la direction des finances et au DGA de la direction concernée, pour validation. Les DGA font également un premier arbitrage portant sur les besoins de leurs directions, recoupsés avec les priorités identifiées par les maires d'arrondissements.

Ces fiches sont obligatoires<sup>202</sup> pour permettre les arbitrages sur l'ensemble des projets. Tous les projets de la PPI ne font en revanche pas l'objet d'une étude du service des EPAD. Ainsi, à titre d'exemple, les projets de l'éclairage urbain, des espaces verts, de l'aménagement urbain, de la direction des systèmes d'information et télécommunications (DSIT), ou encore pour la plupart des directions de la DGSPS sont chiffrés par ailleurs, par les personnes expertes dans leur domaine pour estimer le coût des projets.

Concernant plus spécifiquement la DGTB, la méthode sur laquelle les plans d'équipement sont construits, croise une approche empirique complétée, de manière plus marginale de certaines données transverses plus abouties consolidant, sur une thématique donnée (exemple les toitures d'églises), une proposition de plan d'actions chiffré.

Pour les travaux relevant de la conservation du patrimoine (par opposition aux travaux d'aménagement dont les arbitrages relèvent des directions gestionnaires), chaque service, selon son domaine de compétence ou son domaine géographique, apprécie ce qui devrait être rénové et classe les travaux par priorité (1, 2, 3), sur la base d'une proposition du technicien référent du bâtiment ou de l'installation technique. Cette hiérarchisation est corrigée ou validée ensuite par les chefs de service et la direction de la DGTB, qui apprécient également le degré d'urgence ou la question d'opportunité. Pour le patrimoine scolaire et le patrimoine sportif, sont également prises en compte des informations hiérarchisées, produites par la direction de l'éducation et la direction des sports qui ont des correspondants techniques travaillant étroitement avec la DGTB.

Le niveau d'investissement, qui fait l'objet d'une programmation pluriannuelle votée en conseil municipal, s'établit à 100 M€ par an, soit 600 M€ sur le mandat, alors que le besoin exprimé à travers les fiches PPI est chiffré à un milliard d'euros et, après arbitrage, ramené à 850 M€. Cet effort d'investissement est fonction des capacités financières de la collectivité, dont l'objectif est de maintenir une capacité de désendettement de huit à dix ans, qui en fait n'excède jamais cinq ans. Cette volonté de maîtriser l'endettement est nécessaire pour accéder aux liquidités du marché obligataire dans les meilleures conditions. Toutefois, cet objectif financier n'a pas été fixé en fonction d'une estimation des besoins réels d'investissement, fondée sur une connaissance qualitative de l'état du patrimoine.

---

<sup>202</sup> Les directions opérationnelles remplissent ces fiches dans le cadre des processus d'élaboration initiale du plan d'équipement, en début de mandat et lors de la révision de la PPI, en cours du mandat.

## **8 CONCLUSION SUR LA GESTION DU PATRIMOINE**

Au terme de l'examen des différentes pratiques de gestion du patrimoine, la chambre estime que sont réunies les conditions pour que soit élaborée une stratégie patrimoniale, s'inscrivant dans les orientations retenues par l'assemblée délibérante. La désignation, depuis 2008, d'un adjoint au développement et à la préservation du patrimoine, regroupant en une seule délégation les champs d'intervention des trois élus du mandat précédent, tout comme la mise en place d'un comité d'engagement pour l'élaboration du plan d'équipement pluriannuel, attestent de l'intérêt croissant porté par les élus aux questions patrimoniales, confirmé par les missions d'information sollicitées par le conseil municipal.

Cette stratégie, qui nécessite un état des lieux préalable, devra être traduite dans un schéma directeur dont l'élaboration sera une entreprise de longue haleine, du fait de l'ampleur des travaux nécessaires à une connaissance qualitative du patrimoine.

Enfin, la chambre considère que la mise en place d'un plan d'équipements pluriannuel, articulé avec la programmation pluriannuelle des investissements est une bonne pratique, consolidée désormais dans le règlement financier. Elle note toutefois que des progrès sont nécessaires à une estimation mieux objectivée des besoins en termes de conservation et restructuration du patrimoine, de façon à confirmer ou à revoir l'enveloppe financière annuelle consacrée aux investissements, déterminée à partir de critères budgétaires et financiers. Cette question de l'adéquation entre les besoins de la gestion patrimoniale et le montant des investissements renvoie aussi à l'exercice des compétences de la commune au sein du bloc métropolitain, les choix opérés faisant peser de fortes charges de centralité sur la collectivité.

## LA FIABILITE DES COMPTES

### 1 LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET L'INFORMATION FINANCIERE

#### 1.1- Le règlement financier

Par délibération du 28 septembre 2015, la ville de Lyon s'est dotée d'un règlement financier qui « *pose les règles et principes de gouvernance qui animent la ville sur les plans budgétaires, comptables et financiers* », identifie « *le rôle stratégique de chacun des acteurs en présence* », afin d'« *optimiser la gestion et contribuer à dégager des marges de manœuvre, sécuriser les relations avec l'ensemble des partenaires de la ville, exprimer la transparence financière de celle-ci et aider à la fiabilisation des comptes* ».

Le règlement couvre tous les aspects de la gestion budgétaire et comptable : application par la collectivité des « *grands principes budgétaires et comptables* », plan des engagements financiers, processus budgétaire, PPI, gestion financière pluriannuelle, pilotage des subventions à un organisme privé, gestion de la dette et de la trésorerie, gestion patrimoniale et gestion des recettes.

#### 1.2- Le pilotage budgétaire

Le processus de préparation du budget (calendrier, cadrage politique et préparation administrative) est décrit de façon détaillée dans le règlement financier.

##### 1.2.1- La structure budgétaire

Les comptes de la ville de Lyon sont suivis au sein d'un budget principal et de 12 budgets annexes, retraçant l'activité de l'Auditorium-Orchestre national de Lyon, du théâtre des Célestins, des halles Paul Bocuse et des neuf arrondissements.

A l'exception du budget annexe des halles Paul Bocuse, soumis aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M4, eu égard au caractère industriel et commercial de son activité, l'ensemble des budgets de la ville de Lyon applique l'instruction budgétaire et comptable M14.

##### 1.2.2- Le vote du budget

Selon les paragraphes 64 et 65 du règlement financier, le budget est voté par nature et présenté par chapitre et par article budgétaire. Le conseil municipal dispose également d'un document annexé au projet de délibération relatif au vote du budget, intitulé « *rapport du maire* », dont la présentation s'appuie sur le plan des engagements financiers (PEF)<sup>203</sup>, en déclinant le budget voté par nature, selon les grandes politiques de la ville.

Cette architecture budgétaire parallèle, qui s'inspire de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, dite LOLF, 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.

---

<sup>203</sup> Le paragraphe 204 du règlement financier précise que « *le PEF complète la stricte structure budgétaire et comptable imposée par l'instruction M14, il ne s'y substitue pas* ».

L'architecture du PEF est décrite dans le règlement financier. Elle se décline en missions, programmes et opérations. Pérenne, cette architecture ne peut être modifiée qu'en raison d'une réorganisation des missions, de la création d'une nouvelle activité ou d'un nouveau budget annexe.

Les dix missions<sup>204</sup> correspondent aux grands domaines d'intervention de la ville. Chaque mission comprend plusieurs programmes qui traduisent les principales activités de la collectivité. Chaque programme est subdivisé en opérations correspondant aux actions mises en œuvre pour la réalisation des activités du programme. Des lignes de crédits sont ouvertes à l'intérieur de chaque opération. Pour chaque ligne de crédit, sont précisés le chapitre et la nature comptable, la fonction, le service gestionnaire, le service utilisateur, l'assujettissement ou non à la TVA, l'opération concernée et l'autorisation de programme éventuelle à laquelle l'opération se rattache.

Cette présentation, reprise dans les rapports du maire, présentés lors de l'adoption des budgets primitifs, renforce la transparence et la qualité de l'information communiquée aux élus. En effet, ces rapports, structurés à partir des dix missions du PEF, 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. La même structure a été retenue pour les rapports présentés à l'occasion de l'adoption des comptes administratifs. Y sont décrits de manière synthétique, les actions menées, les chiffres clés, les dépenses et recettes de fonctionnement, ainsi que la masse salariale correspondante.

Toutefois, alors qu'il avait été prévu à l'origine pour nourrir le dialogue de gestion, le PEF n'a pu constituer le socle d'une véritable comptabilité analytique, faute de déversement de la masse salariale par activité. Par contre, le PEF a été relayé par le plan « *Marges de manœuvre* », mis en œuvre au sein de chaque délégation par un conseiller de gestion, et dont l'objectif est l'optimisation des moyens.

### 1.2.3- L'exécution du budget

**Tableau 70 : Taux de réalisation des prévisions budgétaires – Section de fonctionnement**

En €			2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>							
Prévisions			564 477 449	576 344 427	586 757 698	598 635 898	593 013 420
Réalisations			547 011 946	562 017 396	570 549 047	583 610 892	580 203 233
Taux de réalisation			96,9 %	97,5 %	97,2 %	97,53%	97,8 %
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>							
Prévisions			630 703 093	637 614 543	644 598 667	642 345 315	651 031 047
Réalisations			639 753 585	642 496 846	667 039 063	663 747 768	667 546 194
Taux de réalisation			105,0 %	100,8 %	103,5 %	103,3 %	102,5 %

Source : comptes administratifs

<sup>204</sup> Mission relation à l'utilisateur, mission relations publiques, communication et événementiel, mission sécurité et prévention des risques, mission culture et patrimoine, mission petite enfance, mission éducation, mission sport, mission solidarités, mission espaces publics, mission développement économique et rayonnement international.

La ville de Lyon présente des taux d'exécution budgétaire satisfaisants et constants, tant pour les dépenses que pour les recettes réelles de la section de fonctionnement, soit respectivement 97,5 % et 103 %. Le différentiel structurel, de cinq à six points, constaté entre les taux d'exécution des dépenses et des recettes, génère chaque année un autofinancement dégagé au profit de la section d'investissement<sup>205</sup> de 30 à 60 % supérieur à l'autofinancement prévisionnel.

**Tableau 71 : Autofinancement dégagé au profit de la section d'investissement**

En €	2013	2014	2015	2016	2017
Autofinancement prévisionnel	68 278 846	61 950 869	60 324 683	54 446 189	57 969 999
Autofinancement exécuté	92 741 638	80 479 450	96 490 017	80 136 875	87 342 961
Différence	24 462 792	18 528 581	36 165 334	25 690 686	29 372 962

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

Si les prévisions des charges financières et exceptionnelles sont perfectibles, le taux d'exécution budgétaire des charges à caractère général est relativement constant, puisqu'il a varié de 92,3 % à 94,3 % au cours de la période examinée.

Afin d'assurer des prévisions de recettes et de dépenses, et d'optimiser les taux d'exécution, la direction des finances élabore un « *budget cible* » par direction, tenant compte du cadrage budgétaire général et des taux de réalisation constatés par direction au cours des exercices antérieurs. Sont aussi prises en compte, les dépenses de fonctionnement consécutives à la mise en service de nouveaux équipements (consommation en fluides, maintenance, recrutement du personnel), évaluées par les directions, en lien avec le conseiller/contrôleur de gestion affecté à leur délégation. Toutefois, en cas d'incertitude sur les dates de mise en service de ces nouveaux équipements, l'inscription au budget des crédits correspondants est renvoyée à une décision modificative. Les financements proviennent, soit d'un prélèvement sur les dépenses imprévues, soit d'une réallocation de crédits non utilisés par ailleurs.

Pour limiter l'inscription de crédits supplémentaires par des décisions modificatives, les demandes d'inscription des directions opérationnelles sont d'abord financées par l'évaluation des disponibilités, qui résulte d'un examen des consommations de crédits et d'une revue des dépenses qui ne seront pas réalisées ou qui seront minorées.

Par ailleurs, les crédits restitués par les directions, présentant un faible taux de consommation, sont mis à disposition des directions ayant des besoins complémentaires, au terme d'un processus d'arbitrage simplifié mais identique à celui utilisé pour la préparation du budget primitif.

Enfin, 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 de ses décisions modificatives, de l'anticipation du dénouement de l'exercice 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.

<sup>205</sup> Excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

**Tableau 72 : Taux de réalisation des prévisions budgétaires – Section d'investissement**

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses réelles d'investissement					
Prévisions	326 583 005	306 459 790	266 830 540	228 874 633	237 840 014
Réalisations	228 584 279	230 928 672	188 813 771	153 411 643	165 214 351
Taux de réalisation	70,0 %	75,4 %	70,8 %	67,0 %	69,5 %
Restes à réaliser	15 291 417	15 000 649	8 941 525	8 568 149	15 754 184
Taux de réalisation restes à réaliser (RAR) inclus	74,7 %	80,2 %	74,1 %	70,8 %	76,1 %
Recettes réelles d'investissement					
Prévisions	328 071 658	305 121 814	274 345 861	249 706 538	239 511 834
Réalisations	207 728 154	196 801 113	156 935 697	130 941 558	146 778 997
Taux de réalisation	63,3 %	64,5 %	57,2 %	52,4 %	61,3 %
Restes à réaliser	16 144 593	16 700 054	0	0	0
Taux de réalisation RAR inclus	68,2 %	70,0 %			

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

En investissement, la mise en œuvre de la procédure des AP/CP permet à la ville d'exécuter ses dépenses d'équipement, en moyenne, à hauteur de 75 % des prévisions budgétaires. Ce taux d'exécution moyen est porté à 85 %, en prenant en compte les restes à réaliser. 85 % des dépenses d'équipement réalisées annuellement sont suivies selon la procédure des AP/CP. A compter de 2015, la durée moyenne de réalisation des AP est multipliée par deux. Elle 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.

**Tableau 73 : Evolution des AP/CP de 2013 à 2017**

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
AP - total cumulé	876 032	825 201	1 278 010	1 125 139	1 197 206
CP consommés dans l'année	127 307	131 345	83 662	80 752	88 623
Durée théorique de réalisation d'une AP en années	6,9	6,3	13,5	13,9	13,5
Dépenses d'équipement de l'année	152 717	153 017	103 030	95 424	101 052
Part des CP dans les dépenses d'équipement	83,4 %	85,8 %	81,2 %	84,6 %	87,7 %

Source : comptes administratifs et calculs CRC

Au titre des recettes d'investissement, les subventions et dotations perçues sont, en revanche, réalisées au-delà des prévisions. En matière d'emprunt, qu'il s'agisse de remboursement ou de mobilisation de nouveaux prêts, 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* ».

### 1.3- La qualité de l'information financière

#### 1.3.1- Le rapport sur les orientations budgétaires

Lors de son précédent rapport d'observations définitives publié en 2014, la chambre avait recommandé que les débats d'orientations budgétaires (DOB) comportent des informations complémentaires, notamment des ratios financiers et une vision pluriannuelle.

L'article L. 2312-1 du CGCT, dans sa version modifiée par la loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, fait succéder à l'obligation de tenue d'un débat d'orientations budgétaires dans les deux mois précédant le vote du budget, celle pour le maire de présenter dans le même délai un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport doit donner lieu à débat en conseil, dans les conditions prévues au règlement intérieur du conseil. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

De plus, dans les communes de plus de 10 000 habitants, ce rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

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.

### 1.3.2- Les informations renseignées au sein des annexes budgétaires

La ville de Lyon satisfait aux exigences de transparence financière telles qu'elles sont définies aux articles L. 2313-1 et R. 2313-1 du CGCT, à l'exception de la mention du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et ce à partir du compte administratif 2015.

Sans contester l'absence de ce ratio, l'ordonnateur fait observer qu'il respecte le format de la maquette budgétaire M14. La chambre considère que cette question de forme ne saurait faire obstacle à l'application de la réglementation.

### 1.3.3- La publicité des informations financières

Selon les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT modifié par la loi du 17 août 2015 précitée : « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif, afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Cette présentation, ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat* ».

La commune ne satisfait pas à cette obligation de publication.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique avoir mis à disposition sur le site internet de la ville le rapport sur les orientations budgétaires et les présentations synthétiques relatives au budget primitif 2019 et au compte administratif 2018.

## **2 LA QUALITE COMPTABLE**

### **2.1 Les obligations comptables des collectivités territoriales**

Selon l'article 55 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « *la comptabilité publique comporte une comptabilité générale et, sous des formes adaptées à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, une comptabilité budgétaire* ».

La comptabilité générale, tenue exclusivement par le comptable public, est similaire à la comptabilité des entreprises privées. Elle permet d'établir la situation patrimoniale de la collectivité à la fin de chaque exercice comptable. La comptabilité budgétaire est aussi tenue par le comptable public, sous réserve des compétences de l'ordonnateur, seul habilité à engager, liquider et ordonnancer les dépenses. Elle vise essentiellement à suivre la consommation des crédits ouverts et l'enregistrement des recettes autorisées par le conseil municipal au moment du vote du budget, et de ses éventuelles décisions modificatives.

Le CGCT impose donc une comptabilité budgétaire et générale reposant sur un système dit « *moniste* »<sup>206</sup>, dans lequel la comptabilité générale et la comptabilité des opérations budgétaires sont des comptabilités d'engagement<sup>207</sup>. La chaîne comptable se déploie donc depuis les lignes de crédits budgétaires sur lesquelles sont imputés des engagements, sous forme de montants prévisionnels, jusqu'aux comptes de la comptabilité générale où sont imputés, dans la limite des engagements inscrits dans la comptabilité budgétaire, des montants définitifs correspondant à des biens acquis ou à des prestations exécutées.

## 2.2 La comptabilité d'engagement

Le CGCT dispose en son article L. 2342-2 que : « *le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* ». L'arrêté du 26 avril 1996, pris en application de cet article, vient préciser les obligations de l'ordonnateur en la matière. Il subordonne la création de tout mandat de dépenses à la vérification préalable du montant de l'engagement initial.

Toutefois la municipalité ne respecte pas totalement la réglementation. En effet, si le logiciel de gestion budgétaire impose que chaque mandat de dépense doit faire référence à un numéro d'engagement, afin de pouvoir être créé, par dérogations accordées par la direction des finances des mandats peuvent être imputés directement sur certaines lignes de crédit, sans création préalable d'un engagement<sup>208</sup>. Il s'agit essentiellement des :

- 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 perçues sur la base de rôles.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que des engagements seront mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les opérations fiscales et celles liées à la gestion de la dette, et que toutes les dépenses relatives aux fluides font désormais l'objet d'une comptabilisation des dépenses engagées.

Pour l'exercice 2017, en dépenses, 1 545 lignes de crédits sur 9 463 ont été dispensées d'engagement. Sur ces 1 545 lignes, 1 006 concernent la direction des ressources humaines au sein desquelles un service suit les engagements (324 M€) de façon extra comptable. En termes financiers, ces lignes représentaient, en 2017, 337 322 548 € pour une dépense autorisée de 593 013 420 €, soit 56,9 % des dépenses de fonctionnement.

<sup>206</sup> La comptabilité de l'Etat repose sur un système « *dualiste* », la comptabilité budgétaire étant une comptabilité de caisse, seule la comptabilité générale est une comptabilité d'engagement.

<sup>207</sup> Par exemple, les bons de commande pour la comptabilité d'engagement ; les factures pour la comptabilité générale.

<sup>208</sup> Les lignes de crédit concernées portent le critère de dispense d'engagement.

Aucun document ne justifie les dispenses d'engagement qui ne sont pas prévues par le règlement financier. Selon l'ordonnateur, pour les ressources humaines, le plan d'engagement financier ne pourrait être traduit dans la comptabilité d'engagement, du fait de sa grande complexité qui obligerait à ventiler les dépenses sur différents programmes (charges sociales sur un programme, formation sur un autre, primes sur un autre), ce qui reviendrait à créer autant d'engagements que de programmes.

La chambre rappelle toutefois que l'utilisation du PEF ne saurait dispenser la collectivité de procéder à l'engagement des dépenses de personnel sous forme « *d'engagements provisionnels* ». De même, le suivi des dépenses à l'aide de requêtes informatiques mensuelles ciblées relève du contrôle interne comptable, sans que cette pratique puisse être regardée comme satisfaisant aux exigences de la réglementation. Dans l'ensemble, la pratique des dispenses d'engagement affaiblit considérablement la fiabilité de la comptabilité d'engagement qui ne permet pas, à tout moment, de connaître notamment les crédits disponibles pour engagement et les crédits disponibles pour mandement.

En outre, en fin d'exercice, sont soldés les engagements qui n'ont pas été exécutés, en application du paragraphe 126 du règlement financier qui dispose qu'« *il n'est pas procédé à des reports de crédit sur la section de fonctionnement. Tout engagement de dépenses généré sur l'exercice N et reconduit sur l'année N+1 est financé par les directions à partir de leur budget primitif de l'année N+1* ». En conséquence, la collectivité ne constate aucun reste à réaliser (RAR) en fonctionnement<sup>209</sup>, alors que les dépenses suivies en autorisation d'engagement/crédit de paiement ne représentent qu'une part résiduelle des dépenses autorisées.

En termes financiers, pour les seules dépenses de personnel de l'exercice 2017, les crédits annulés représentaient, selon le suivi extra comptable et le compte administratif, un montant de plus de 3,4 M€. Mais le suivi extra comptable ne permet pas de connaître le montant des engagements à rattacher à l'exercice.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en place une comptabilité d'engagement des dépenses de personnel.

La chambre recommande à la collectivité de tenir sa comptabilité d'engagement en conformité avec les dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT.

## **2.3 Le rattachement des charges et des produits**

### **2.3.1 Le principe et son aménagement**

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, « *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. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel, toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré, qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative* ».

---

<sup>209</sup> Pour les communes de plus de 3 500 habitants ayant l'obligation de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice, les restes à réaliser en section de fonctionnement ne concernent que les opérations n'ayant pas donné lieu à rattachement.

Le rattachement des charges ne peut, comme pour toute émission de mandat, être effectué que si les crédits nécessaires ont été inscrits au budget. Le rattachement ne vise que la section de fonctionnement, afin de dégager le résultat comptable de l'exercice. Le principe énoncé ci-dessus peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et 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.

L'aménagement du principe de rattachement des charges et des produits introduit par la nomenclature comptable M14, n'a pas d'équivalent en comptabilité privée. Par ailleurs, la nomenclature M14 ne définit pas la notion d'« *incidence significative sur le résultat de l'exercice* ».

Dans son règlement financier, la ville de Lyon fait application de ces aménagements. Elle rattache les charges à l'exercice sous trois conditions : le service est fait au 31 décembre de l'année N, les montants sont significatifs au regard de l'activité du service et la dépense doit être non récurrente d'une année sur l'autre. Cette dernière condition conduit la collectivité à pratiquer « *la règle des 12 mois* », c'est-à-dire à ne pas rattacher les factures du mois de décembre ou du dernier trimestre, dès lors que ces factures présentent des montants récurrents d'une année sur l'autre, n'ayant pas ainsi d'incidence significative sur le résultat comptable de l'exercice. Les subventions de fonctionnement ne sont pas rattachées.

Le règlement est muet sur le rattachement des produits. Toutefois, la collectivité procède au rattachement du produit des régies depuis l'exercice 2018.

### 2.3.2 Les rattachements pratiqués

#### 2.3.2.1 *Le rattachement des charges à l'exercice*

Si l'analyse des rattachements de charges par services, pour l'exercice 2017, ne révèle que peu d'erreurs, ont été payées, en 2018, plus de 1 000 factures de l'exercice 2017, correspondant à des dépenses de fonctionnement diverses, pour un montant de 1,4 M€. Elles n'ont donc pas été rattachées au titre des charges de l'exercice 2017. Pour ce même exercice, les consommations de fluides<sup>210</sup> non rattachées s'élèvent à 3,4 M€. Certaines de ces factures ne sont pas des « *factures non parvenues au 31 décembre 2017* ». Il s'agit de factures reçues par la collectivité au cours du mois de décembre 2017, pour des consommations concernant le mois de novembre et qui auraient dû être enregistrées en comptabilité au titre des charges de l'exercice<sup>211</sup>. C'est là l'indice d'une faiblesse dans la procédure de recensement des factures non parvenues, qui ne doit pas être mise en œuvre uniquement au moment des opérations de clôture des comptes mais de façon périodique au cours de l'exercice comptable.

A partir de 2019, afin de rattacher correctement les factures de fluide, la collectivité a recruté un gestionnaire pour mieux articuler le travail du service comptable avec celui du service des énergies. Pour les futurs marchés et renouvellements de marchés à partir de 2020, des pénalités de retard devraient être appliquées aux fournisseurs qui enverront leurs factures trop tardivement par rapport à la fin de l'exercice.

D'autre part, les dépenses de restauration scolaire ne sont plus rattachées depuis l'exercice 2014, la direction de l'éducation constatant chaque année 12 mois de dépenses de restauration scolaire, lesquelles couvrent la période du 1<sup>er</sup> décembre N-1 au 30 novembre N.

<sup>210</sup> Gaz (820 k€), chauffage urbain (407 k€), électricité (1 272 k€) et eau (700 k€).

<sup>211</sup> Par exemple, les factures du lot 5234 pour la fourniture de gaz naturel, un montant total de 280 394 € étaient bien parvenues à la collectivité le 18 décembre 2017.

En définitive, ce sont au moins 4,8 M€ de charges qui n'ont pas été rattachées, pour un résultat de fonctionnement de 53,2 M€, soit 9 %.

### 2.3.2.2 *Le rattachement des produits à l'exercice*

Les produits de fonctionnement rattachés à l'exercice 2017 représentaient un total de 4,7 M€, pour un montant total de titres émis de 664,7 M€, soit 0,7 % des recettes constatées. Ce faible taux de rattachement tient au fait que n'ont pas été rattachés, entre autres :

- 2,5 M€ de versements des régies de recettes ;
- 2,5 M€ correspondant au produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) du quatrième trimestre 2017.

La commune a précisé qu'à la suite de la création de la Métropole de Lyon, cette dernière perçoit, depuis 2015, la TCFE en lieu et place de la ville de Lyon<sup>212</sup> et reverse à celle-ci la part de cette taxe perçue sur le territoire de la commune. Selon l'ordonnateur, avant 2015, « *la ville titrait chaque trimestre les consommations du trimestre précédent (T-1) et constatait ainsi, sur l'exercice N, les recettes du quatrième trimestre de N-1 et des trois premiers trimestres de N* ». Eu égard aux difficultés pratiques rencontrées par la Métropole pour répartir entre les communes membres le produit de la taxe, « *la ville a décidé de s'adapter au rythme de travail de la Métropole et donc de titrer sur un trimestre les recettes correspondant aux consommations du T-2 (et non plus du T-1), ce qui conduit à constater en N les recettes des deux derniers trimestres de N-1 et des deux premiers trimestres de N* ».

Une telle pratique met à mal le principe de séparation des exercices et affecte la qualité des comptes, d'autant plus que, depuis 2014, les recettes de restauration scolaire ne sont plus rattachées<sup>213</sup> mais enregistrées, selon l'ordonnateur, du premier novembre de l'exercice précédent au 31 octobre de l'exercice en cours, ce qui ne correspond d'ailleurs pas à la période de constatation des dépenses. La commune justifie cette pratique par le caractère aléatoire des rattachements pratiqués et des décalages croissants entre les montants rattachés et les montants exécutés l'année suivante. Toutefois, selon l'état des rattachements des produits des régies de recettes fourni par le comptable public, toutes les recettes de la régie de la restauration scolaire avaient bien été constatées sur l'exercice 2017.

En outre, des produits sont constatés avec un ou plusieurs exercices de retard. Ainsi, au cours de l'exercice 2015, a été perçue la part variable de la redevance de la délégation de la salle de spectacle du Transbordeur due au titre des saisons 2012/2013 et 2013/2014, pour 164 k€.

Dans le domaine de la politique de la ville, les participations de la Métropole au financement des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et social (EMOUS), au titre des exercices 2014 et 2015, ont été constatées tardivement, respectivement au cours des exercices 2016 et 2017. Aucune recette n'a été constatée en 2015. Elles s'établissent annuellement de 360 k€ à 395 k€.

<sup>212</sup> Par délibérations concordantes, la Métropole reverse à la ville de Lyon la TCFE perçue sur le territoire de la commune, nette des frais de déclaration et de versement prélevés au profit des fournisseurs.

<sup>213</sup> En 2013, 1,7 M€ de recettes avaient été rattachées au compte 7067 « *redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement* ».

**Tableau 74 : Financement des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale**

	2013	2014	2015	2016	2017
Participations reçues du Grand Lyon/Métropole	372 553	360 961	380 741	387 468	394 093
Titres de recettes correspondants en N+1	364 015 (2014)	354 881 (2016)	340 670 + 50 000 (2017)		
Participations versées au Grand Lyon/Métropole	123 033	125 524	125 943	121 842	126 223
Mandatements correspondants en N+1	118 007	101 245	130 156	121 842	

Sources : délibérations 2013/5665, 2014/336, 2015/1305, 2016/2612, 2017/3571

La chambre prend note de la volonté de l'ordonnateur d'améliorer les taux de rattachement.

## 2.4 Le respect du principe de prudence

Selon l'article 121-4 du plan comptable général, « la comptabilité est établie sur la base d'appréciations prudentes, pour éviter le risque de transfert, sur des périodes à venir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et le résultat de l'entité ». Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, « le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler une charge dans le temps ».

La ville de Lyon a opté pour le régime des provisions budgétaires<sup>214</sup> par une délibération du 12 décembre 2005. Comme elle s'y était engagée au titre de la TCFE pour la période 2015-2017, une délibération spécifique est adoptée chaque année. L'évolution des comptes de provisions est présentée dans le tableau ci-après.

**Tableau 75 : Evolution des comptes de provisions**

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>15112 Provisions pour litiges</b>					
Solde au 01/01/N	4 931 928	2 984 699	2 884 199	3 159 699	3 146 699
Dotation	1 691 000	1 397 000	543 000	351 000	0
Reprise	3 638 229	1 497 500	267 500	364 000	207 000
Solde au 31/12/N	2 984 699	2 884 199	3 159 699	3 146 699	2 939 699
<b>15172 Provisions pour garanties d'emprunts</b>					
Solde au 01/01/N	157 238	135 067	135 067	88 247	88 247
Dotation	0	0	0	0	0
Reprise	22 171	0	46 820	0	0
Solde au 31/12/N	135 067	135 067	88 247	88 247	88 247
<b>15182 Autres provisions pour risques</b>					
Solde au 01/01/N	1 562 600	38 230	650 230	551 230	564 230
Dotation	38 230	612 000	126 000	63 000	50 000
Reprise	1 562 600	0	225 000	50 000	0
Solde au 31/12/N	38 230	650 230	551 230	564 230	614 230

Source : comptes de gestion

<sup>214</sup> Contrairement aux provisions semi-budgétaires qui sont traduites dans le budget par une dépense de la section de fonctionnement, les provisions budgétaires conduisent à enregistrer dans le budget une dépense à la section de fonctionnement et une recette du même montant à la section d'investissement.

#### 2.4.1 La justification des provisions constatées

La collectivité estime que la plupart des provisions sont justifiées « *de fait* », puisqu'elles constituent des provisions obligatoires au sens de l'article L. 2321-2 alinéa 29 du CGCT, ce qui est rappelé dans les délibérations annuelles relatives aux provisions.

L'essentiel des provisions constatées concernent des litiges relatifs aux ressources humaines et à la commande publique. L'évaluation de leur montant résulte d'une collaboration entre les directions des finances, des affaires juridiques et des ressources humaines. Pour ce faire, une procédure a été mise en place. Elle repose sur des rencontres entre la direction des finances, la direction des affaires juridiques et la direction de la gestion des ressources humaines, au moment de l'élaboration du budget primitif et de chaque décision modificative. Ces rencontres, auquel le comptable public n'est pas systématiquement associé, permettent, afin de chiffrer les provisions à constituer ou à reprendre, de :

- recenser les nouveaux contentieux devant faire l'objet d'une provision ;
- connaître l'état d'avancement des différents contentieux ayant déjà fait l'objet d'une provision ;
- établir le risque encouru (faible, moyen, fort).

La collaboration avec le comptable public, au titre de la convention de service comptable et financier (CSCF) pour la période 2015-2017, permet de renforcer la procédure. Il est en effet destinataire, à chaque reprise ou constitution d'une provision, d'un état faisant ressortir la situation diminuée des reprises et augmentée des sommes concernant les nouveaux dossiers. Par contre, si un travail conjoint des services de la ville et de la trésorerie, de « *pointage des incohérences* » entre le compte de gestion et le compte administratif est effectué avant l'adoption du compte administratif, aucune réunion n'est consacrée à la question des provisions, qui devrait être traitée dans le cadre de la prochaine CSCF.

L'amélioration des comptes de provisions est une des actions de la fiabilisation des comptes prévue à la CSFC. Dans ce cadre, certaines pratiques de la ville pourraient être révisées. Par exemple, pour les grosses réparations, aucune provision n'est constituée, alors même que le comité de fiabilité des comptes locaux rappelle cette obligation décrite dans la nomenclature comptable M14. Outre la liste indicative des travaux concernés, la nomenclature précise que « *les provisions pour gros entretien sont justifiées par un plan pluriannuel d'entretien. Le montant des provisions correspond au montant des travaux identifiés dans ce plan, établi par catégorie de travaux et éventuellement par nature d'immobilisation. En fonction de la politique d'entretien décidée par l'ordonnateur, le montant des PGE correspondra aux dépenses de gros entretien des cinq prochaines années au minimum, inscrites au plan pluriannuel* ».

Or les dépenses pour entretien et réparation, enregistrées au compte 615, se sont élevées à 85 800 037 € pour les exercices 2013 à 2017. Pour autant, le compte 157 « *provisions à répartir sur plusieurs exercices* » n'est pas ouvert dans les livres comptables de la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur estime que, d'une manière générale, les provisions autres que celles visées à l'article R. 2321-2 du CGCT sont facultatives et qu'au surplus, la provision pour grosses réparations n'est pas constatée, du fait de la réduction du risque consécutive aux importantes dépenses d'équipement consacrées à des travaux de conservation du patrimoine.

La chambre ne partage pas cette analyse. D'une part, si les dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT concernent des dépenses obligatoires en termes budgétaires, elles ne font en rien obstacle à l'application du principe de prudence en termes comptables. D'autre part, la provision pour grosses réparations est une provision pour charges à répartir sur plusieurs exercices et non pas une provision pour risque. L'absence de risque qui découlerait des importantes dépenses d'équipement consacrées à des travaux de conservation du patrimoine est sans incidence sur le recensement des charges à venir et sur leur constatation au bilan de la collectivité.

Dans la mesure où elle n'est pas prévue par la nomenclature M14, aucune provision n'est constituée au titre des comptes épargne temps (CET) qui concernent pourtant plus de 60 % des agents. Bien qu'aucun compte spécifique ne soit ouvert dans la nomenclature M14, le guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges du comité de fiabilité des comptes locaux d'octobre 2015, affirme que cette provision est « *destinée à couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels* ». Le comité précise que cette provision est constituée dès l'alimentation des CET et que son montant correspond au coût lié aux droits ouverts, par application d'un barème. Cette pratique, rendue obligatoire pour les hôpitaux et les établissements publics de l'Etat, a été intégrée à la nomenclature comptable M57 pour « *couvrir le coût que l'entité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique)* ». Ainsi, les coûts à provisionner, liés aux droits ouverts, ne se limitent pas à la future monétisation du temps épargné mais prennent en compte, à l'instar des établissements publics de l'Etat, l'obligation de « *verser une rémunération alors qu'il n'y aura pas de service en contrepartie* ».

Dans la perspective du passage à la M57, la commune devra réviser sa pratique actuelle.

#### 2.4.2 Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers

Ces provisions doivent être imputées au compte 49, qui n'est pas ouvert dans les livres de la collectivité. Ce compte enregistre la constatation de l'amoindrissement d'une créance, dont les effets ne sont pas nécessairement irréversibles. L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que de telles provisions doivent être constituées « *lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis, malgré les diligences faites par le comptable public. Les provisions doivent être constituées à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune, à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public* ».

La ville ne constitue de provision qu'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. En contrepartie, sont inscrits au budget primitif, des crédits spécifiques dédiés au constat des admissions en non valeurs qui lui sont proposées par le comptable. Ces crédits constituent une somme provisionnelle récurrente et consommée.

Outre que l'imputation erronée des provisions pour dépréciation des comptes de redevables dans le compte de provisions pour litige (15112) ne donne pas une image fidèle du montant des créances de la ville, la provision de 50 k€, constituée uniquement en 2017<sup>215</sup>, est insuffisante au regard des admissions en non-valeur des créances présentées à cet effet par le comptable public. De 2013 à 2017, elles se sont établies annuellement entre 200 et 550 k€. Elles ne sont pas couvertes par les dépréciations constatées.

---

<sup>215</sup> Au cours de l'exercice 2016, une provision du même montant a été constituée, puis reprise.

**Tableau 76 : Pertes sur créances irrécouvrables – admissions en non-valeur (en €)**

2013	2014	2015	2016	2017
544 222	319 876	209 438	434 180	352 335

Source : comptes administratifs

Par ailleurs, au 31 décembre 2017, l'ensemble des restes à recouvrer s'établit à 21 206 875 €<sup>216</sup>, dont 3 578 760 € sont comptabilisés en contentieux, ce qui est un indice supplémentaire de l'insuffisance des provisions constituées. En particulier, à la même date, 7 918 titres restants à recouvrer concernaient la restauration scolaire, pour des montants inférieurs à 20 € et le plus souvent inférieurs à 10 €. En 2018, 5 478 titres se sont rajoutés au stock de 2017, pour un montant complémentaire de 942 842 €. Les créances de restauration scolaire restant à recouvrer sur les exercices courant, précédent et antérieurs, au 30 novembre 2018, sont présentées dans le tableau ci-après.

**Tableau 77 : Créances de restauration scolaire restant à recouvrer**

Exercice	Nombre de titres	Montant des titres par exercice
2010 et antérieurs	123	9 250
2011	323	24 605
2012	345	27 663
2013	704	61 916
2014	1 106	128 375
2015	1 647	186 044
2016	2 345	273 849
2017	3 468	469 597
2018	5 478	942 842
TOTAL	15 539	2 124 143

Source : états de restes du comptable public

Outre que le recouvrement des sommes nécessite des moyens humains, estimés à 2,5 ETP par le comptable public, les causes de l'augmentation significative du nombre d'impayés de restauration scolaire, à partir de 2015, doivent être analysées par la collectivité, afin de sécuriser le processus des admissions en non-valeur.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise qu'a été initié en juin 2019, un travail en collaboration avec le comptable public, pour définir de nouvelles règles de provisionnement. La création d'un groupe de travail devrait aboutir à un diagnostic des restes à recouvrer et permettre d'établir une cartographie et une politique concertée des recouvrements, à formaliser dans une convention.

La chambre recommande, qu'en liaison avec le comptable public, soit définie une règle de calcul de la provision pour dépréciation des créances et qu'en soit ajusté son montant annuellement, selon l'évolution des créances anciennes ou du caractère irrécouvrable des créances.

<sup>216</sup> Source : « Etat des restes à recouvrer ».

### 2.4.3 Les provisions liées à la revue des risques des engagements hors bilan

La direction des finances entreprend une revue périodique des garanties d'emprunt ou de dépréciation d'immobilisations financières. Toutefois, au 31 décembre 2017, la ville de Lyon garantissait 22,4 M€ d'emprunts souscrits par un établissement de santé dont 46,5 % présentaient encore une valeur résiduelle de 16 années. La situation financière de cet établissement privé est critique. Il cumulait, au 31 décembre 2017, un report à nouveau négatif de 28,4 M€. L'actif net, d'un montant de 56 M€, ne couvrait pas les dettes qui atteignaient 78 M€. Bien que les fonds propres soient négatifs la collectivité, qui a connaissance de ces informations, n'a pas constitué de provision pour refléter le risque de défaut de cet établissement.

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

Enfin, la dépréciation des actions que la ville détient dans la SEM du Tunnel sous Fréjus a été provisionnée pour 395 889 € en 2000, et n'a pas été ajustée depuis.

Toutefois, en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait part de son intention d'ajuster cette provision ou, alternativement, de céder toutes les parts de la ville dans cette société et de reprendre en conséquence la totalité de la provision.

## 2.5 Les immobilisations

### 2.5.1 Le recensement des immobilisations

Le recensement des immobilisations fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la CSCF 2015-2017, puisque deux actions y sont consacrées. L'une porte sur la fiabilisation du processus de suivi de l'inventaire, afin d'obtenir un inventaire physique et un inventaire comptable, ajustés à l'état de l'actif du comptable. L'autre vise à fiabiliser la comptabilisation des actifs immobilisés. Elles poursuivent des travaux précédemment engagés, qui ont notamment aboutis à régulariser le compte 204 « *subventions d'équipement versées* », et une partie du compte 23 « *immobilisations en cours* ».

La définition d'un processus de suivi de l'inventaire devrait fiabiliser les flux à partir de sa mise en œuvre (en débutant par les budgets annexes). La régularisation du stock, pour laquelle une méthodologie devait être définie, devait concerner, dans un premier temps, les immobilisations financières, le recensement des baux emphytéotiques et les immeubles de rapport.

#### 2.5.1.1 *L'inventaire physique, l'inventaire comptable et l'état de l'actif*

Selon l'instruction comptable M14, l'ordonnateur tient à l'appui d'un inventaire comptable, un inventaire physique des biens propriété de la collectivité. Le comptable tient l'état de l'actif pour justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes du bilan. L'inventaire comptable et l'inventaire physique doivent correspondre.

Le recensement des biens immeubles est effectué dans le logiciel d'inventaire physique immobilier, GIMA, par un ou plusieurs numéros d'inventaire, qui sont repris dans le logiciel financier et comptable Astre, afin de constituer l'inventaire comptable de la collectivité. Les données sont d'une part, mises à jour par la direction centrale de l'immobilier (DCI), en lien avec les services opérationnels en interne, les directions opérationnelles (éducation, enfance, sport, etc.) et les directions techniques. D'autre part, le service « *ressources* » de la DCI centralise toutes les demandes de modification d'usage (démolitions, restructuration), préalablement remplies par les directions techniques, afin de recenser toutes les modifications apportées aux ensembles immobiliers.

La DCI adresse également à l'administration fiscale toutes les modifications relatives à l'occupation, pour mettre à jour les données concernant les locaux vacants ; chaque année, la DCI reçoit une liste des locaux vacants de l'administration fiscale, chacun identifié par un numéro invariant, qu'elle fait coïncider avec sa propre base des locaux vacants. Les numéros invariants de la DGFIP sont alors associés aux numéros d'EI dans GIMA.

Toutefois, les modalités de fiabilisation des données dans GIMA reposent essentiellement sur l'échange d'informations internes à la collectivité. La fiabilisation de cet inventaire serait beaucoup mieux assurée par le croisement avec des données publiques externes.

Le recensement des véhicules et des matériels des espaces verts a été récemment regroupé dans un logiciel unique. Si le matériel informatique est suivi à l'aide d'un logiciel spécifique, le mobilier est suivi de façon variable d'une direction à l'autre, le recensement des différents outils informatiques n'ayant pas été entrepris par la direction des finances.

Par ailleurs, le montant net total des immobilisations, au 31 décembre 2017, est de 2 122 590 699 €, tandis que, selon l'état de l'actif, cette valeur serait de 3 263 902 288 €, qui ne correspond par ailleurs pas au solde des comptes d'actifs immobilisés du compte de gestion de 3 044 514 543 €. Une partie de cette différence peut être attribuée au fait que l'actif immobilisé comprend l'en-cours et les études qui ne figurent pas dans l'inventaire comptable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé l'état d'avancement de ce plan d'action : les nouvelles « *fiches biens* » sont opérationnelles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Par ailleurs, au 31 juillet 2019, les 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'immobilisation définitifs.

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 inventaire créées par Hélios lors des prises en charge de mandats d'investissement demeurent très majoritairement « *provisoires* », c'est-à-dire en attente d'un 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 collectivité affirme avoir établi un plan d'actions articulé selon les échéances suivantes :

- la fiabilisation des fiches « *biens* », 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 inventaires physique et comptable sur l'immobilier (à compter de 2020) ;
- le rapprochement inventaires physique et comptable sur le mobilier (à compter de 2020).

#### 2.5.1.2 *Les immeubles de rapport inscrits à l'inventaire comptable et à l'état de l'actif*

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 comptes 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 intitulés « *commerces* » mais qui ne figurent pas à l'état de l'actif.

#### 2.5.1.3 *L'inventaire comptable des biens du parc automobile*

L'inventaire comptable des biens automobiles présente des insuffisances et des imprécisions, au point de ne pouvoir être rapproché de « *l'état du parc* », qui est l'inventaire physique des biens du parc automobile, pour les raisons suivantes :

- plusieurs véhicules peuvent avoir été recensés sous un seul numéro d'inventaire<sup>217</sup> ;
- les véhicules ne sont référencés dans l'inventaire comptable que par leur dénomination commerciale, et jamais par leur immatriculation ; ainsi, l'inventaire compte six véhicules référencés « *Renault Twingo life essence qte 7 remplacement des véhicules 5176 YJ 69 - 818 YG* » et sept référencés « *Renault Twingo life essence qte 7* ». Douze d'entre eux sont valorisés à 8 226,96 € dans l'inventaire comptable et le treizième est valorisé à 8 227,17 € ;
- plusieurs véhicules sont parfois indiqués en remplacement d'un seul (exemple ci-dessus) ;
- quand l'inventaire mentionne pour un véhicule une immatriculation, il s'agit la plupart du temps de celle du véhicule remplacé : « *Berlingo 20L1 VTI 95 remplacement 911 AMS 69* », ce qui impose une recherche du véhicule remplacé dans le logiciel de gestion du parc pour identifier le véhicule actuel ;
- la saisie est parfois tronquée au point d'être inexploitable : six mentions de « *Renault Kangoo authentique essence 105 CV soit neuf véhicules remplacement des VEHI* » ;
- l'inventaire comptable comporte de nombreuses confusions entre les notions de cyclomoteurs, « *mobylettes* », scooters et moto de plus de 125 cm<sup>3</sup>, ce qui nuit à la lisibilité des rubriques « *0231 - motos* », « *0232 - mobylettes et scooters* » et « *17024 – motos, mobylettes et scooters* » ; des voitures et utilitaires figurent parfois dans ces rubriques ; l'état du parc, pour sa part, distingue simplement des « *motos < 125 cm<sup>3</sup>* » et « *motos 125 cm<sup>3</sup> et +* » et ne fait apparaître aucune confusion entre voitures et motos (aucune voiture catégorisée en moto, et réciproquement) ;
- l'inventaire attache parfois une importance particulière au nombre de portes des véhicules, comme si cette caractéristique était suffisante pour identifier avec certitude le matériel, à tel point que ne figure aucune immatriculation : « *Véhicule 3 portes* », « *Véhicule 5 portes* » ;
- la distinction entre véhicules utilitaires, véhicules utilitaires légers et camions est floue dans l'inventaire comptable, puisqu'on trouve des Peugeot Boxer, Partner et Expert dans la catégorie des poids lourds, alors que le garage les considère dans son état du parc comme des véhicules utilitaires, des véhicules utilitaires légers ou des véhicules de transport de personnes, selon l'aménagement<sup>218</sup>.

<sup>217</sup> Cas de plusieurs camions dans la rubrique poids lourds, sans équipement : le numéro d'inventaire (27724) correspond ainsi à deux camions poly benne dont l'immatriculation n'est pas mentionnée.

<sup>218</sup> Un Peugeot Partner peut être considéré comme un utilitaire, un véhicule particulier (version Combi ES) ou même un véhicule de transport de personnes (version Combi ES), selon l'aménagement mais également l'utilisation.

Quelques rapprochements entre l'état du parc et l'inventaire comptable de la collectivité ont fait apparaître les incohérences suivantes :

- certains véhicules figurant à l'inventaire comptable sont introuvables dans l'état du parc. C'est le cas par exemple du Boxer 8586 ZJ 69, la Renault 25 qui a fait l'objet d'un don à la commune en 1984, pour une valeur estimée dans l'actif à 1 500 € (pas de mention de l'immatriculation), du Renault Master 4685 QX 69 qui figure à l'inventaire pour une valeur nette de 66 174,46 € en 2017, alors qu'il a été réformé en 2016, du tracteur MF 2162 SJ 69 (valeur nette comptable de 21 515,74 € en 2017, alors qu'il a été réformé en 2015) ou encore du Renault Master 4836 SJ 69 (23 962,39 €, réformé en 2010) ;
- pour certains véhicules figurant toujours à l'inventaire des immobilisations, alors même qu'ils ont été réformés, la ville procède toujours à des amortissements : Expert 5122 ZL 69 (dotation annuelle de 1 373 € en 2017, pour un véhicule réformé en 2015) ;
- la ville procède même à des amortissements pour des véhicules figurant à l'état des immobilisations mais qui n'ont jamais figuré dans l'état du parc : Boxer 8586 ZJ 69 (dotation de 1 815 € en 2017), Iveco 9656 ZN 69 (9 131 €).

En tout état de cause, l'absence de mention de l'immatriculation, la seule mention de l'immatriculation du véhicule remplacé, ou une référence d'inventaire identique pour plusieurs véhicules nuisent à la fiabilité de l'inventaire comptable. Enfin, certains véhicules figurent à l'état du parc tenu par le garage, sans enregistrement dans l'inventaire comptable.

#### 2.5.2 Les amortissements

Les durées d'amortissement, telles qu'annexées aux documents budgétaires de la commune, ont été arrêtées par le conseil municipal le 20 décembre 2013 et le 17 décembre 2018. Les contrôles comptables automatisés, effectués par le logiciel Hélios, font apparaître l'absence d'amortissement de certains actifs. Ainsi en est-il des subventions d'équipement versées aux personnes de droit privé, pour des projets d'intérêt national, au cours de l'exercice 2017, alors qu'une dotation d'un montant de 936 k€ aurait dû être constatée<sup>219</sup>. Il en est de même des autres immobilisations incorporelles, d'un montant de 2 284 084 €, qui ne font l'objet d'aucune dotation aux amortissements. Les immeubles de rapport ne sont pas amortis.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à régulariser ces situations.

#### 2.5.3 L'intégration des travaux achevés

Les résultats des contrôles comptables automatisés, comme ceux de l'indice agrégé de suivi qualitatif des comptes locaux (IASQCL), soulignent un rythme insuffisant d'intégration des immobilisations corporelles en cours, au compte d'imputation définitif, puisqu'il excède trois ans. Ce rythme s'est allongé au cours de la période examinée. Le solde des immobilisations en cours, qui représentaient quatre années de dépenses d'équipement annuelles en 2013, en représentaient 5,5 en 2017. L'analyse du compte 23 montre que plus de 32 600 écritures sont en attente de régularisation, dont 5 648 pour 2017, 5 512 concernent l'exercice 2016 et 6 344 pour 2015, 6 812 pour 2014, 2 240 pour 2013 et 880 pour 2012.

---

<sup>219</sup> Compte 20423, dont le solde était de 26 083 k€. Durée d'amortissement 30 ans.

#### 2.5.4 Le suivi des avances sur immobilisations

Les avances sur commandes d'immobilisations corporelles sont passées de 21 432 830 € au 31 décembre 2013 à 42 412 019 € au 31 décembre 2017. La plupart de ces avances comptabilisées entre 2015 et 2017, concernent des conventions de maîtrise d'ouvrage unique (CMOU) dont la régularisation a été reportée à la date de remise d'ouvrages, une fois l'ensemble des travaux terminés.

Ces avances ont été régularisées en 2018 (4,2 M€) et en 2019 (28 M€), le travail de régularisation devant être achevé en 2019, selon l'ordonnateur qui précise que l'utilisation du compte 238 a été revue afin de se conformer à la réglementation comptable.

### 2.6 Conclusion sur la comptabilisation des actifs

Les erreurs relevées dans la comptabilisation des immobilisations sont l'indice de faiblesses importantes qui affectent la fiabilité du bilan. Il appartient à la commune, dans le cadre du nouveau plan d'actions mis en œuvre à partir de 2017, de poursuivre les efforts entrepris depuis 2005, en vue de la fiabilisation des comptes d'actifs, qu'il s'agisse du stock ou des flux.

### 2.7 Diverses erreurs comptables

La chambre n'a pas procédé à une revue de la régularité des imputations comptables. Néanmoins, une série d'erreurs a été détectée.

#### 2.7.1 Les provisions constatées : discordances entre le compte administratif et le compte de gestion

**Tableau 78 : Provisions constatées au 31 décembre 2017**

	CG	Annexes CA et délibération	Différence
15112 Provisions pour litiges	2 939 699	2 540 000	399 699
15172 Provisions pour garanties d'emprunts	88 247	88 247	0
15182 Autres provisions pour risques	614 230	664 230	- 50 000
29612 Provisions pour dépréciation des participations	395 889	395 889	0
Total	4 038 065	3 688 366	349 699

Le montant des provisions constituées au 31 décembre 2017 diffère de 350 k€ entre le compte de gestion, d'une part, et les annexes du compte administratif et la délibération annuelle<sup>220</sup>, d'autre part. Il s'agit de deux provisions pour litiges qui avaient été supprimées du compte administratif, sans faire l'objet d'une reprise dans le compte de gestion et, à l'inverse, d'une troisième qui avait fait l'objet d'une reprise dans le compte de gestion, sans être notée au compte administratif. La différence de 50 k€ pour les autres provisions avait été inscrite au budget prévisionnel 2016, sans faire l'objet d'une écriture correspondante dans les comptes. L'ordonnateur s'est engagé à rectifier ces discordances en 2019.

De plus, une régularisation d'écriture de 1,18 M€ a dû être passée dans les comptes de l'exercice 2014, pour corriger deux erreurs de contraction entre reprise et constitution de provision en 2010 et 2011.

Enfin, une provision pour risque d'irrecouvrabilité des restes à recouvrer a été constatée en 2017, pour 50 k€, au compte 1518 « *Autres provisions pour risques* », alors que les provisions pour dépréciation des comptes de tiers s'imputent au compte 49.

<sup>220</sup> Délibération n° 2017/3474 du 18 décembre 2017.

## 2.7.2 Les flux réciproques

**Tableau 79 : Flux réciproques entre budget principal et budgets annexes**

En €	2013	2014	2015	2016	2017
Dans les comptes du budget principal					
70841 MAD de personnels facturée aux BA, CCAS et caisses des écoles	927 765	583 738	8 328		
Dans les comptes des budgets annexes					
6215 Halles	9 136	0	9 826	8 854	8 502
70872 Remboursements de frais par les BA	509 268	489 474	569 387	630 893	586 995
Dans les comptes des budgets annexes					
62871 aucun					
Dans les comptes du CCAS					
	216 428	149 138	116 504	130 878	92 83

Ces flux ne sont pas identifiables directement dans les comptes des budgets annexes, la ville ayant choisi de les imputer directement sur les comptes correspondant à la nature des frais donnant lieu à remboursement, et non sur le compte 62871 (remboursement de frais à la collectivité de rattachement). La collectivité a procédé à un travail de reconstitution des flux dans les deux sens, laissant toutefois apparaître des écarts de 1 346 € (flux entre les budgets annexes et le budget principal) et de 4 771 € (flux avec le CCAS).

La collectivité est invitée à respecter la réglementation comptable, tout en effectuant un suivi extra comptable des opérations réciproques si elle le souhaite.

## 2.7.3 Les emprunts assortis d'une ligne de trésorerie

Le compte 16449 présente un solde débiteur de 2 754 591 € au 31 décembre 2016, alors que, selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, il devrait être soldé.

**Tableau 80 : Solde du compte 16449 au 31 décembre**

2013	2014	2015	2016	2017
0	0	- 2 000	- 2 754 591	- 2 000

Source : comptes de gestion

En l'occurrence, au cours de l'exercice 2016, la collectivité a procédé à un remboursement pour tirage sur ligne de trésorerie de 12 136 101 € (débit du compte 16449 « désendettement ») qu'elle a mobilisé pour 12 072 635 € (crédit du compte 51932 « lignes de crédit de trésorerie liées à un emprunt »). En fin d'exercice, le compte 16449 a été soldé en partie par le débit du compte 51932, pour le montant de la ligne de trésorerie mobilisée non remboursée et consolidée, soit 4 000 000 € (endettement) et par le débit du compte 16441 (désendettement effectif final), pour un montant erroné de 5 383 510 €, au lieu de 8 136 101 €, qui correspond au montant initialement remboursé, 12 136 101 €, moins le montant de la ligne de trésorerie consolidée, 4 000 000 €.

Cette erreur de 2 752 591 €, que la collectivité explique par une erreur de plume, aboutit à constater le désendettement effectif de la collectivité, lié aux emprunts revolving, en partie au compte 16441 pour 5 383 510 € et en partie au compte 16449 pour 2 752 591 €, et non pour son intégralité, 8 136 101 €, au seul compte 16441, comme le prévoient les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

#### 2.7.4 La comptabilisation de produits de cession ou de loyer en produits exceptionnels

En décembre 2016, trois titres<sup>221</sup>, d'un montant total de 2,4 M€, correspondant à des cessions de tènements immobiliers dûment autorisés par le conseil municipal, ont été imputés par erreur au compte 7788 « *produits exceptionnels divers* » au lieu du compte 775 « *produits des cessions* ».

L'ordonnateur s'est engagé à régulariser les écritures au cours de l'exercice 2019.

Enfin, en accord avec le comptable public, la commune a fait le choix d'enregistrer dans le compte 7788 (au lieu du 775), le produit des cessions d'immobilisations qui ne figurent pas dans l'inventaire, du fait de l'absence de fiche d'inventaire dans l'outil de gestion. Il s'agit du terrain et des bâtiments de l'ancienne cuisine centrale du quai Perrache, d'un local à usage de garage, de deux parcelles situées rue du plat et de lots de copropriété situé rue Voltaire, pour un montant total de 1,3 M€. De même, au cours de la période sous revue, ont été cédés 143 véhicules hors inventaire, pour un montant total de 227 k€.

En 2014, un titre d'un montant de 538 k€, émis pour encaisser les loyers dus par le LOU pour les trois exercices antérieurs, a été imputé à tort au compte 7718 « *autres produits exceptionnels sur opération de gestion* », qui recense les excédents de versement non remboursés au 31 décembre de l'année suivant celle de leur constatation. Ces loyers, pour lesquels les titres correspondants n'avaient pas été émis au cours des exercices concernés, n'ont aucun caractère exceptionnel. Cette imputation manifestement erronée est la conséquence d'un acte de gestion contraire à la réglementation, qui ne peut être traduit au plan comptable<sup>222</sup>.

#### 2.7.5 Les redevances des délégataires des services publics

En 2015, le transfert de plusieurs compétences – réseaux de gaz et d'électricité, production, distribution et commercialisation de chaleur – à la Métropole a eu pour conséquence le transfert des redevances correspondantes, à hauteur de 394 k€, qui ont été imputées à tort au compte 751 « *redevances pour concessions, brevets et licences* », au lieu du compte 757 « *redevances perçues sur les fermiers et concessionnaires* ».

#### 2.7.6 Les erreurs d'imputations dans certains comptes fonctionnels

Selon les rapports du maire relatifs aux comptes administratifs, la ville a supporté, en cumul, au cours de la période 2013 à 2017, 10,5 M€ de dépenses d'équipement au titre de l'éclairage public, alors que la sous-fonction 814 « *Eclairage public* » n'enregistre pas plus de 400 k€ de dépenses d'équipement. Cette différence tient au fait qu'une part importante des dépenses liées à des opérations d'éclairage public ont été imputées à tort sur la fonction 82 « *équipements de voirie* ».

### 2.8 Conclusion sur la fiabilité des comptes

Les constats effectués dénotent un manque de fiabilité de certaines procédures comptables dont le rôle est primordial pour que les états financiers donnent une image fidèle de la situation patrimoniale de la collectivité à la fin de chaque exercice.

<sup>221</sup> Titres n° 26277 ; n° 26278 et n° 26279 du 14 décembre 2016.

<sup>222</sup> Le compte 772 « *produits sur exercices antérieurs* » ne figure pas dans le plan de comptes de la M14. Il est prévu par la M21, applicable aux établissements de santé mais uniquement pour les produits qui n'ont pas pu être rattachés au cours d'exercices antérieurs.

Le respect accru des principes de séparation des exercices (charges à payer et produits à recevoir), du principe de prudence (provisionnement et dépréciation des créances), la nécessaire fiabilisation des comptes d'actifs (inventaire physique, inventaire comptable et état de l'actif) et les erreurs d'imputation comptable militent pour la mise en place d'un contrôle interne comptable qui sera l'occasion de déceler les faiblesses des procédures, d'y remédier et de limiter les risques qui en découlent par la mise en place et la formalisation de contrôles clés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique « *qu'un poste de chargé de mission "certification des comptes" également en charge de la mise en place du contrôle interne existe et sera pourvu en septembre 2019* ».

### **3 L'EXAMEN DU CONTROLE INTERNE COMPTABLE**

La direction des finances est articulée autour de trois missions couvrant tout le spectre des obligations budgétaires, comptables et financières de la collectivité : un service « *pilotage budgétaire et de la programmation pluriannuelle des investissements* », un service « *stratégie et optimisation financière* », en charge des recettes fiscales et des financements externes (politique d'emprunt), et un service strictement comptable comprenant un pôle « *expertise comptable et applications financières* », ainsi qu'un pôle comptable mutualisé.

Alors que la collectivité ne dispose pas d'un service d'audit interne, le contrôle de gestion est confié à la direction du contrôle de gestion, composée de deux services distincts (gestion interne et gestion externe). La directrice du contrôle de gestion est également directrice des finances.

#### **3.1 La mise en place des dispositifs de maîtrise des risques comptables et financiers**

Selon la convention de services comptables et financier, la ville envisageait de mettre en place un dispositif de contrôle interne comptable et financier, afin de pouvoir s'engager dans une démarche de certification de ses comptes. La CSCF prévoyait, pour ce faire, l'élaboration d'une cartographie des risques au cours du premier semestre 2015, la rédaction d'un diagnostic et la mise en place des dispositifs de contrôle interne au cours du second semestre de la même année, en coordination avec la DRFIP. Cette mission, confiée par lettre de mission au service dédié à la qualité des comptes, au sein de la direction des finances, n'a pas été réalisée. Ce service, créé en 2013, a pâti du départ de sa responsable, chargée de mission « *contrôle interne et certification des comptes* », en 2016.

Néanmoins, une cartographie des risques a été établie pour sept processus relevant de la direction des finances : TVA, trésorerie, emprunts garantis, dette, compte administratif, dons et legs et opérations de fin d'exercice. Elle a permis, notamment, d'améliorer les processus de gestion de la dette et de la TVA. Trois agents interviennent désormais en matière de gestion de la dette, sous l'autorité d'un chef de service, alors qu'auparavant une seule personne bénéficiant d'une délégation de signature maîtrisait le processus de bout en bout.

La chambre remarque que cette cartographie n'a pas été précédée par une phase d'auto diagnostic, qui permet de recenser les risques inhérents à tous les cycles comptables<sup>223</sup>, correspondant à la présentation du bilan (actifs corporels ou incorporels, immobilisations financières, stocks, dettes financières, fonds propres, débiteurs et créditeurs divers, trésorerie) ou à la formation du résultat (recettes fiscales, dotations et créances associées, autres recettes et créances associées, charges d'intervention et dettes associées, achats et dettes associées).

Par ailleurs, la cartographie est en général un document unique qui recense les cycles décomposés en processus, les supports informatiques, les acteurs concernés, les constats de l'auto diagnostic, la cotation des risques<sup>224</sup> liés à chaque processus, les actions pluriannuelles à conduire de façon à réduire les risques. Les cartographies établies par la direction des finances ne correspondent pas complètement à cette description indicative.

Enfin, la mise en place d'un dispositif de maîtrise des risques comptables nécessite une approche sous forme de projet dont la gouvernance implique un pilotage à la fois technique et politique. Les organes de gouvernance doivent pouvoir suivre l'avancement du projet à l'aide d'indicateurs pertinents (recensement des risques, hiérarchisation des risques, établissement d'un guide des procédures, restitution des contrôles effectués *a posteriori*, comptes rendus des rencontres avec le trésorier, nombre de préconisations formulées par le service de contrôle interne et de préconisations mises en œuvre).

La chambre invite la collectivité à mettre en place un contrôle interne comptable, formalisé dans une cartographie des risques qui est un des documents clés sur lequel s'appuiera le futur certificateur pour évaluer l'ampleur des diligences à mettre en œuvre, à l'appui de son opinion sur les états financiers de la collectivité.

### 3.2 Le dispositif de contrôle des opérations comptables

La dernière convention de service comptable et financier (CSCF) a été signée le 18 décembre 2014, pour la période 2015 à 2017. Elle comporte quatre axes qui visent à pérenniser les actions résultant des CSCF précédentes (formation, fonctionnement et organisation des régies, activités soumises à TVA, qualité de la chaîne des recettes, moyens de paiement de la collectivité et des usagers), concevoir et déployer le contrôle interne en partenariat, fiabiliser les comptes, collaborer pour le recensement et la mise à jour des bases de fiscalité directe locale. 16 actions sont ainsi développées, pour lesquelles sont définis des objectifs et des indicateurs de suivi.

Bien que prévu par la CSCF, le contrôle allégé, en partenariat sur une chaîne de dépense précise, n'a pas été mis en œuvre. L'axe de la CSCF concernant la fiabilisation des comptes a porté sur l'amélioration de la rapidité de la reddition des comptes de la ville et celle de la qualité des comptes de bilan, notamment ceux relatifs aux provisions et cautions, et à l'actif immobilisé, qui font encore l'objet de nombreuses anomalies, selon l'état des contrôles comptables automatisés et l'indice de qualité comptable de la DDFiP.

---

<sup>223</sup> Un cycle comptable est l'enchaînement des tâches et opérations aboutissant à une inscription dans les comptes d'un exercice.

<sup>224</sup> La cotation des risques résulte du croisement de leur impact (faible, significatif, important, critique), avec leur probabilité d'occurrence (très improbable, improbable, probable et très probable).

Le comptable public procède à un contrôle hiérarchisé, selon un plan de contrôle dont les enjeux financiers ont varié au cours de la période examinée. Les montants contrôlés ont ainsi représenté 77,64 % des montants mandatés et 15,64 % des mandats émis en 2017, contre respectivement 62,24 % et 18,54 % en 2016. De 2015 à 2017, le taux d'erreur constaté après la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé de la dépense, a significativement progressé, passant de 0,77 % à 4,72 %, tout comme le taux d'erreur patrimoniale significative (TEPS)<sup>225</sup> qui passe de 0,21 % à 1,64 %. Néanmoins, ce dernier reste faible. Les calculs de liquidation erronés et l'insuffisance des pièces justificatives constituent les erreurs les plus courantes.

Un bilan provisoire de la convention échue en 2017 a été établi à l'été 2018. Décliné par axes et par actions, le bilan met en regard les engagements des parties et les réalisations effectives. A partir de ces comparaisons, la ville formule des propositions pour la convention 2018-2020, qui restent cependant à valider. Au-delà, la participation de la ville à l'expérimentation du compte financier unique, nécessitera une collaboration accrue entre la direction des finances et les services du comptable public.

### 3.3 Les évolutions du dispositif de contrôle de la chaîne comptable

#### 3.3.1 L'organisation de la chaîne comptable en matière de dépenses

En 2003, la collectivité a fait le choix de décentraliser la fonction comptable et financière au plus près des services opérationnels, afin de les responsabiliser en matière budgétaire et comptable, sous la responsabilité d'un responsable administratif et financier (RAF) par direction. Il s'agissait de transférer vers les directions opérationnelles, l'ensemble des opérations comptables, ainsi que la préparation, l'exécution, le suivi et la clôture du budget, et d'accorder aux directions opérationnelles une véritable autonomie dans l'exercice de leurs compétences.

A titre d'exemple, au sien de la DGTB, qui est l'une des quatre directions de la délégation générale à l'immobilier et aux travaux, des agents étaient en charge de la comptabilité dans six services<sup>226</sup>. En plus de ces agents chargés de la comptabilité à temps plein ou sur une partie de leur temps et qui procédaient au mandatement à réception des factures, les techniciens et agents de maîtrise généraient automatiquement des engagements comptables, via l'interface existante entre le logiciel métier dans lequel ils validaient les bons de commande et le logiciel comptable et financier. Les marchés et les tiers fournisseurs correspondants, quant à eux, étaient saisis dans le logiciel comptable et financier par les agents du pôle marché (direction semi-experte), en plus de ceux saisis directement par la direction de la commande publique. Ainsi, les services techniques engageaient la dépense juridiquement et comptablement et les services comptables décentralisés liquidaient et mandataient la dépense, après certification du service fait par les services techniques, sans intervention de la direction des finances.

Au total, pour la commune dans son ensemble, plus de 450 agents étaient habilités à saisir, dans les systèmes d'information, des opérations engageant les finances de la ville, de la création des marchés et des tiers, en passant par l'édition du bon de commande jusqu'au mandatement.

<sup>225</sup> Une erreur patrimoniale est une erreur lésant le patrimoine de la collectivité. Elle est significative lorsqu'elle est supérieure à 100 €.

<sup>226</sup> Service « *énergie* », magasin de Corbas, atelier de Caluire, services correspondant aux quatre secteurs géographiques, secteur spécialisé, et direction.

Toutefois, une étude très approfondie conduite en 2008, avait montré les limites de la décentralisation comptable, marquée par des dysfonctionnements dus, entre autres, au manque d'appropriation du projet de décentralisation par les RAF, dont certains se sentaient insuffisamment qualifiés pour les missions qui leur étaient confiées, et constataient parfois l'hétérogénéité de leurs fonctions.

En 2014, un diagnostic de cette organisation mettait en évidence la polyvalence de certains agents comptables et des RAF, et les difficultés d'harmonisation des pratiques. Ainsi, rapportés au temps de travail réellement consacré aux fonctions comptables, les effectifs des agents comptables n'étaient plus que de 100 ETP.

En conséquence, pour renforcer la professionnalisation des agents comptables, et à la faveur de la dématérialisation, la ville a entrepris de recentrer la fonction comptable au niveau des délégations. Cette nouvelle organisation, effective en septembre 2019, devrait conduire à des gains de productivité issus de la professionnalisation des agents et de la dématérialisation. 60 ETP sont estimés nécessaires au fonctionnement des nouveaux pôles comptables, soit une économie de 40 ETP.

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.

Toutefois, les écritures des pôles comptables ne sont pas contrôlées par la direction des finances avant d'être définitivement imputées dans Astre<sup>227</sup>. Dès lors, des contrôles comptables *a posteriori*, à partir de restitutions informatiques notamment, sont nécessaires (détections des erreurs de classement, distinction entre charges et immobilisations, contrôle de cohérence des sorties d'actifs, etc.) mais n'ont pas été mis en place ou n'ont pas été formalisés.

### 3.3.2 L'organisation de la chaîne comptable en matière d'inventaire

L'ajustement entre l'inventaire physique des biens immobiliers, suivi dans l'application GIMA, et l'inventaire comptable tenu dans Astre a été amorcé au titre de la CSCF précédente. L'interface entre les deux systèmes d'information devrait faciliter cet ajustement, qui fait l'objet d'un point particulier dans la CSCF 2015-2017, sous la responsabilité du coordonnateur « *patrimoine et opération d'ordre* ».

Toutefois, la collectivité n'a pas été en mesure d'établir les schémas d'organisation existants en matière de suivi du patrimoine, comme le prévoyait la CSCF, ni de produire l'indicateur de suivi prévu, à savoir le nombre de comptes pour lesquels la cohérence est assurée entre l'inventaire physique, l'inventaire comptable et l'état de l'actif.

Néanmoins, un certain nombre de travaux ont été réalisés ou sont en cours de formalisation : création de la fiche du bien à la liquidation, formation des agents comptables des pôles comptables sur le patrimoine, formation et paramétrage sur le module Immonet, réflexion sur la sortie automatique des biens de faible valeur, révision de la délibération relative à la durée des amortissements, gestion des encours du compte 23, et plus particulièrement du 238, par opération.

---

<sup>227</sup> La comptabilité publique n'offre pas la possibilité d'enregistrer les écritures dans des journaux auxiliaires pouvant être contrôlées avant leur déversement dans le grand livre, qui n'existe ni dans la comptabilité de l'ordonnateur, ni dans la comptabilité du comptable.

### 3.4 La dématérialisation de la chaîne comptable

La dématérialisation de la chaîne comptable a d'abord concerné les pièces justificatives, avec la dématérialisation de la paye, actée par une convention signée avec la DRFiP et la chambre régionale des comptes le 21 décembre 2007, puis de certains marchés publics en décembre 2010. Le protocole d'échange standard d'Hélios version 2 (PES V2)<sup>228</sup> est utilisé depuis septembre 2012.

Au titre des dépenses, les processus comptables dématérialisés concernent la création d'une commande, la création d'un engagement, le versement de subventions, la certification des factures, la liquidation et le mandatement d'une facture et la liquidation directe. Pour les recettes, ont été dématérialisés les processus de perception d'une recette, de perception d'une recette en régie, de traitement des relevés, dits P503<sup>229</sup>, et de perception des recettes de subvention d'équipement.

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.

#### 3.4.1 Les outils nécessaires à la dématérialisation

Les outils mis en place dans le cadre de la dématérialisation sont les suivants :

- AIRS Capture : outil utilisé à l'atelier de numérisation (situé au sein du service courrier) pour numériser et indexer les factures. Dès leur réception par courrier (papier) ou par courriel, elles sont numérisées et indexées par le logiciel qui reconnaît les informations sur les factures et les transfère dans le logiciel de gestion financière. Ce logiciel transfère également les factures au format PDF dans une gestion électronique des documents ;
- GED FILENET (gestion électronique des documents) qui constitue une bibliothèque de documents dans laquelle sont indexées les pièces justificatives transmises au comptable public, avec les flux dématérialisés, et les pièces annexes non transmises au comptable public mais utiles à la bonne compréhension de l'activité comptable ou permettant le contrôle interne. Cet outil contient également un coffre-fort électronique pour le stockage des flux PES V2 signés ;
- LEXPARAPH est un parapheur électronique utilisé pour signer électroniquement des commandes et bordereaux journaux. Le parapheur permet également d'ajouter des étapes de visa avant signature, afin de faciliter le contrôle interne. Il fonctionne avec des cartes de signature électroniques ;
- Astre GF, logiciel de gestion comptable et financière, interfacé avec l'ensemble des outils ci-dessus, afin de permettre l'automatisation de la chaîne.

Cinq interfaces entre ces différents outils permettent un circuit totalement automatisé, depuis l'entrée d'une facture jusqu'à l'émission d'un mandat, et sa transmission par flux PES V2 au comptable public :

- une interface entre l'outil de numérisation et la GED, permettant la transmission automatique des factures numérisées vers la GED où elles sont ensuite enregistrées. Cette interface fonctionne plusieurs fois par jour.
- une interface entre la GED et le logiciel de gestion financière Astre, pour créer automatiquement des factures dans Astre, à partir des factures numérisées, en annexant aux factures du logiciel le scan du pdf de la facture. Cette interface fonctionne deux fois par jour ;

<sup>228</sup> Le protocole d'échange standard d'Hélios version 2 (PES V2) est la solution de dématérialisation des titres de recette, des mandats de dépense et des bordereaux récapitulatifs. Il constitue, en outre, la seule modalité de transmission des pièces justificatives dématérialisées au comptable.

<sup>229</sup> Le P503 est le relevé des encaissements faits directement sur le compte du Trésor Public pour la commune, comme par exemple, les dotations de l'Etat, les subventions pour des travaux.

- une interface entre Chorus et Astre, pour créer automatiquement des factures dans le logiciel de gestion financière, à partir des factures déposées sur CHORUS, en annexant aux factures du logiciel le scan du pdf de la facture. Cette interface fonctionne quatre fois par jour ;
- une interface entre l'outil de gestion financière Astre et le parapheur électronique, pour transmettre les flux PESV2 des mandats et titres à la signature. Cette interface fonctionne cinq fois par jour ;
- une interface entre le parapheur et le coffre-fort électronique, pour transmettre les flux PESV2 signés, lesquels sont conservés ensuite dans ce coffre-fort électronique. Cette interface fonctionne de façon instantanée.

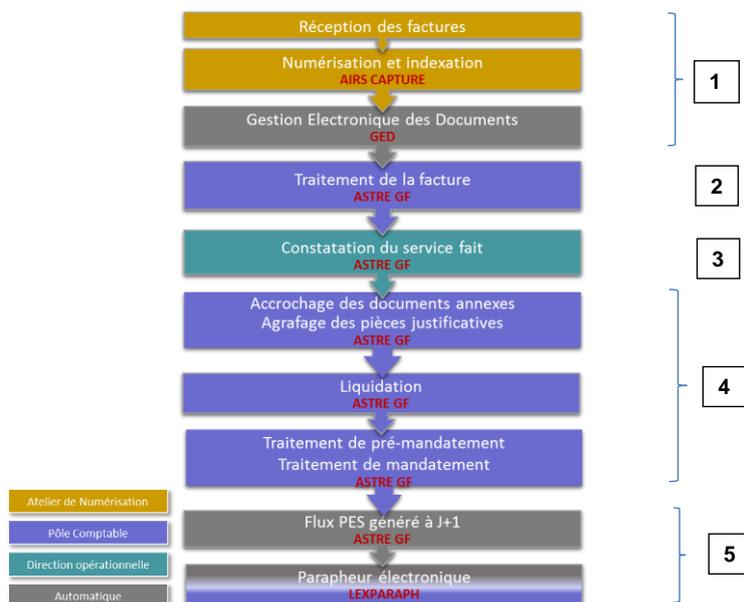
L'ensemble des outils mis en place dans le cadre de la dématérialisation améliore l'exhaustivité des flux et l'automatisation des procédures et, en définitive, renforce la fiabilité de la chaîne comptable.

### 3.4.2 Le traitement dématérialisé des factures

Les factures déposées par les fournisseurs sur la plateforme Chorus sont transférées automatiquement dans Astre GF et dans la GED. La direction des finances en assure un suivi quotidien et relance les directions si elle constate que des factures non pas été traitées. En septembre 2018, le taux de factures déposées sur la plateforme Chorus était de 53,05 % du total des factures reçues pour le budget général.

Les factures parvenues par courrier ou courriel sont centralisées à l'atelier de numérisation où elles sont numérisées, indexées et scellées, puis transférées dans Astre GF et dans la GED. La direction des finances prend en charge l'indexation des factures que l'atelier de numérisation n'est pas parvenu à indexer.

Au sein des pôles comptables de chaque délégation, les comptables procèdent aux contrôles avant mise en paiement : vérification des prix, recouplement avec la commande et l'engagement. Le service fait est constaté dans Astre GF, soit directement par les agents des services opérationnels, dûment habilités, soit par un agent central de la direction, qui fait le lien entre le service opérationnel et le pôle comptable. La constatation du service fait est une étape obligatoire pour liquider et mandater une facture. Enfin, est signé le flux des mandats et des pièces justificatives, après contrôle des responsables de pôle, avant leur transmission au comptable public.



### 3.5 Les dispositifs de contrôle interne relatifs aux produits de fonctionnement

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 (informations portées sur les titres de recettes et avis de sommes à payer) et en développant les moyens de paiement automatisés. Une réflexion doit également être engagée sur le rythme d'émission des titres.

La ville a déployé des terminaux de paiement électronique dans les régies, pour le paiement par carte bancaire, et généralisé le paiement en ligne et le prélèvement pour les établissements culturels (Auditorium, théâtre des Célestins, musée des Beaux-Arts), les services de l'éducation (restauration scolaire et activités péri et extra-scolaires) et de l'enfance (crèches).

Au surplus, ont été mises en place des procédures visant à s'assurer de la réalité des produits issus de certains impôts et taxes, et des produits des services.

#### 3.5.1 Les impôts et taxes

La création, au sein de la direction des finances, en 2017, d'un service d'expertise et d'optimisation fiscales a permis de constituer une équipe qui travaille à la rédaction de la future CSCF, en lien avec la DRFiP et en particulier avec la référente « *optimisation des bases fiscales* ».

Cette création a également été l'occasion d'un rapprochement progressif avec le service « *fiscalité* » de la Métropole. A l'automne 2017, les procédures de reversement par la Métropole à la ville, de la TCFE ont été sécurisées, tandis qu'a été créé un groupe de travail pour le développement d'un logiciel de gestion et de suivi des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). En outre, une plateforme pour la mise en œuvre d'un observatoire fiscal est désormais partagée entre les deux collectivités.

Par ailleurs, la ville a mis au point une méthodologie lui permettant d'estimer la progression des bases et produits fiscaux consécutifs aux opérations d'aménagement. Elle a pu ainsi établir que l'augmentation des bases de la taxe sur le foncier bâti, liée aux constructions des zones d'aménagement concerté (soit + 7,2 M€) représente environ 9,5 % de la progression totale sur la période 2013-2017 et environ 7 % de la progression totale des produits sur la même période, soit + 1,5 M€. De même, l'augmentation des bases la taxe d'habitation (soit + 5,5 M€) représente environ 12 % de la progression totale et 8 % en termes de produits (soit + 1,3 M€) sur la période 2013-2017.

La connaissance des produits de fiscalité directe locale issus des opérations d'urbanisme constitue un enjeu en termes d'amélioration des prévisions d'évolution physique des bases et de mesure du produit fiscal. Ainsi, un projet commun entre la direction des finances et la direction de l'aménagement urbain a abouti à l'élaboration d'un outil qui permet, pour les opérations à venir ou en cours, de simuler les variations attendues de bases, en fonction de la nature et du type d'appartement dont la construction est prévue.

S'agissant des DMTO, un contrôle croisé entre les « *fiches d'attributaire de DMTO* » éditées par les services des impôts des entreprises et les versements indiqués sur le relevé P503, permet de sécuriser la préparation et la liquidation des titres de recettes émis mensuellement. En fin d'année, est établi un récapitulatif du produit perçu, qui est comparé au produit perçu lors de l'exercice précédent. Visant à assurer l'exhaustivité de l'émission des titres relatifs aux droits perçus, cette procédure ne garantit pas pour autant que l'intégralité des droits dus donne bien lieu à un versement à la commune. Une meilleure connaissance de la composition du produit versé, afin d'anticiper les variations de cette recette volatile par nature, a été identifiée comme un axe de progrès à inscrire dans la prochaine CSCF.

Enfin, afin de percevoir la taxe locale sur la publicité extérieure, la ville de Lyon adresse, en février, une déclaration pré-remplie aux commerçants, par publipostage, à partir des données recueillies. En outre, les « *instructeurs des espaces publics* » identifient sur le terrain les dispositifs non renseignés dans la base de données et dressent un constat des surfaces à taxer. Ils l'adressent à la responsable du pôle « *enseignes et publicité* », qui, après validation, le remet à l'agent de gestion administrative qui assure le suivi des constats, l'émission des factures correspondantes et procède à l'émission d'un titre global, regroupant l'ensemble des factures envoyées.

### 3.5.2 Les produits de fonctionnement perçus par les régies

La régie de recettes permet à un agent appelé régisseur (nommé par l'ordonnateur) de procéder aux encaissements de fonds, avec l'accord du comptable public et sous son contrôle. Les régisseurs sont tenus de verser les montants perçus dans la caisse du comptable public et d'émettre un titre de recettes du même montant, afin qu'il puisse être enregistré dans la comptabilité de l'ordonnateur.

**Tableau 81 : Evolution des montants encaissés et payés par des régies**

	2013	2014	2015	2016	2017
4711 Versements par le régisseur de ses encaissements					
Budget principal	38 216 342	43 490 676	42 315 174	43 598 344	46 034 312
Théâtre des Célestins	2 164 222	2 111 971	1 961 335	2 237 776	1 744 987
ONL			3 811 462	4 563 055	4 206 862
Total	40 380 564	45 602 647	48 087 971	50 399 175	51 986 161
Montants titrés	45 469 612	49 222 466	51 479 149	53 738 592	55 249 418

De 2013 à 2017, les recettes encaissées par l'intermédiaire de régies et reversées au comptable public, sont passées de 40,3 M€ à 51,9 M€. Cette progression de plus de 10 M€ s'explique, selon l'ordonnateur, par trois facteurs : une augmentation de l'activité des services publics existants (créations de places en crèches, de bibliothèques, ouverture à l'année de la piscine du Rhône, nouvelles activités périscolaires, restauration scolaire), une augmentation des tarifs et la modernisation des moyens de paiement, via le paiement par internet. L'augmentation des tarifs des droits de stationnement y contribue pour sa part à hauteur de 40 %.

**Tableau 82 : Montants titrés des principales régies de recettes**

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
Droits de stationnement (LPA)	12 518	13 540	14 206	14 829	16 579
Activités péri et extra scolaires	370	412	2 000	1 189	524
Restauration scolaires + activités	9 437	10 522	10 395	11 502	12 299
Enfance	3 289	1 300	4 944	5 227	5 063
ONL-Auditorium	3 559	3 896	3 714	4 229	4 036
Théâtre des Célestins	2 036	2 016	1 772	1 958	2 043
Musée des beaux-arts	1 006	957	965	1 454	2 007
Direction des cimetières	1 563	1 896	2 038	1 988	1 780
Direction de la commande publique					
Piscine du Rhône	247	258	923	1 200	1 312
Occupation temporaire de l'espace public	339	373	438	503	571
Commerces non sédentaires	679	692	738	688	781
Salles municipales	616	773	739	684	668

Source : réponse de l'ordonnateur

L'importance des montants en jeu a conduit à inscrire l'optimisation de l'organisation et du fonctionnement des régies comme axe de travail dans les CSCF successives, afin de « sécuriser les encaissements, améliorer les recouvrements et de fait, optimiser les recettes de la ville et sa trésorerie ».

### 3.5.2.1 Les actions entreprises au titre de la convention de services comptables et financiers

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la collectivité comptait 107 régies, ce qui démultipliait les risques inhérents à ce type de gestion. L'amélioration de leur fonctionnement a fait l'objet d'une attention particulière, formalisée dans les CSCF : création d'un poste de coordinateur des régies, déploiement d'un logiciel de gestion des régies, professionnalisation des pratiques, généralisation de l'utilisation d'un compte de dépôt de fonds, instauration d'un contrôle conjoint ordonnateur/comptable, tous les deux ans, sur les régies gérant des volumes financiers élevés. La dernière CSCF en date, signée le 18 décembre 2014 pour la période 2015 à 2017, vise à ramener le nombre des régies à une régie unique par domaine fonctionnel.

**Tableau 83 : Indicateurs de suivi en matière de régies - CSCF**

	01/01/2013	31/08/2018		
Evolution du nombre de régies	107	72	- 35	
dont régies de recettes		37		
dont régie de recettes d'Etat		1		
dont régies d'avances		24		
dont régies mixtes		10		
Evolution du nombre de sous-régies	419	342	- 77	
Régies dotées d'un outil informatique de gestion comptable		17		A-régie (15) et Saga (2) Retard dans le déploiement d'un logiciel suite à contestation d'un candidat à l'appel d'offres
Evolution du nombre d'interlocuteurs	778	443		
Evolution du nombre de régies dotées d'un compte de dépôt de fonds	?	39		

Source : réponse de l'ordonnateur

Le nombre de régies et de sous-régies a été significativement réduit, alors que le processus de réorganisation se poursuit en 2019. Du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 août 2018, le nombre de régies est passé de 107 à 72 et celui des sous-régies de 296 à 97. Les grands axes de la réorganisation des régies ont été définies par la direction générale et les modalités de leur mise en œuvre arrêtées par les directions opérationnelles. Cette réorganisation prenait comme point de départ un diagnostic selon lequel les régies étaient, entre autres, trop nombreuses et de typologies très diverses, et les régisseurs isolés. Pour les deux directions de l'éducation et de l'enfance, les réorganisations ont été menées sur la base d'un travail effectué par la « *mission organisation et méthodes* » (MOM), en lien avec le chef de projet gestion relations usagers (GRU), les deux directions et les régisseurs.

Dans le domaine de l'éducation, le nombre de sous-régies est passé de 179 à neuf. La régie de recettes des activités péri et extra scolaires a été intégrée à la régie restauration scolaire, ce qui a permis de clôturer 71 sous-régies. Dans le domaine de l'enfance, pour lequel on décompte 14 régies clôturées, il existe désormais une seule régie centralisatrice qui fonctionne avec 52 sous-régies. Ces réorganisations devraient se poursuivre pour aboutir à l'ouverture de permanences dans les mairies d'arrondissement. Les sous-régies ainsi réduites seraient confiées aux sous-régisseurs de la direction de l'éducation. Dans le domaine des sports, il n'existe plus une régie par équipement (piscine, patinoire) mais des régies centralisatrices, instituées auprès de certains équipements et des sous-régies auprès des autres.

Un certain nombre de régies ont été clôturées, soit parce que l'activité avait cessé, étant de faible niveau, soit parce que la compétence a été transférée à la Métropole ou l'émission de titres de recettes a été privilégiée (location de salles dans les mairies d'arrondissement par exemple). Ces réorganisations ont induit une baisse importante de l'effectif des agents en charge des régies, dont le nombre passe de 778 à 443.

L'objectif de généraliser l'utilisation d'un compte de dépôt de fonds<sup>230</sup> à l'ensemble des régies, dès 2015, n'a pas été atteint. Cependant, si au 31 août 2018, seulement 55 % des régies en étaient dotées, l'essentiel des masses financières étaient concernées.

Le déploiement d'un logiciel comptable est plus problématique. Au 31 août 2018, seulement 17 régies sur 72 (neuf sur 47 pour les régies de recettes et mixtes) étaient dotées d'un outil informatique de gestion comptable : 15 d'entre elles utilisaient A-Régie et 2, l'outil Saga (neuf et une pour les régies de recettes et mixtes). Par ailleurs, la régie de la bibliothèque municipale est dotée d'un logiciel intégré métier/comptabilité.

Amorcé en 2013, le déploiement du logiciel comptable A-Régie a cessé en 2016, suite à la résiliation du marché par un jugement du tribunal administratif, faisant droit à une demande d'un candidat non retenu. Le nouveau logiciel comptable dédié aux régies devrait être déployé en 2020 auprès de 35 à 40 régies, représentant 90 % des recettes recouvrées par ce moyen. Toutefois, il ne sera pas immédiatement interfacé avec les logiciels métier, du fait de leur diversité, et ne comportera pas de sous-modules pour les sous-régies, du fait du coût induit.

---

<sup>230</sup> L'usage de tels comptes limite le maniement des espèces, facilite la traçabilité des opérations et concentre le traitement des chèques remis aux régies dans les centres d'encaissement.

Un poste de coordonnateur des régies a été créé et pourvu en avril 2013. Il dépend du service expertise comptable et applications financières de la direction des finances. Agent de catégorie B, ce coordonnateur n'est pas en charge de contrôler les régies mais d'apporter un appui à leur bon fonctionnement : accueil individualisé des nouveaux régisseurs, animation du réseau des régisseurs, formation à l'utilisation du logiciel comptable, animation de formations sur les volets administratif et comptable des régies, mise en place de modes opératoires, conseils, réponse aux questions, gestion administrative des arrêtés de création et modification des régies, de nomination des régisseurs. 42 documents à l'attention des régisseurs sont disponibles sur l'intranet de la collectivité. Ils rappellent non seulement le cadre réglementaire mais formalisent également des procédures et modes opératoires.

**Tableau 84 : Nombre d'actions de formation organisée à destination des intervenants régies**

	2014	2015	2016	2017
Nombre d'actions de formation	4	12	7	4
Nombre de participants	91	72	95	4

Source : ville de Lyon

Le coordonnateur des régies est également administrateur de l'application A-Régie. Il y définit les profils et ouvre les droits des différents utilisateurs. Les administrateurs du logiciel SAGA sont les régisseurs eux-mêmes, ce qui n'est pas sans poser de problème de sécurité.

Le coordonnateur des régies n'effectue pas de contrôle des régies identique à celui du receveur municipal mais participe au contrôle interne de ces entités, notamment par le biais du logiciel A-Régie qui lui permet d'avoir une vision globale des régies. Il analyse néanmoins les procès-verbaux des vérifications réalisées par le comptable public, afin d'établir des plans d'action pour corriger les dysfonctionnements constatés. Le suivi des observations est formalisé dans un tableau.

A titre d'exemple, les nombreux dysfonctionnements constatés en 2014 dans le fonctionnement de la régie de l'ONL, ont fait l'objet d'un plan d'action de la part de l'ordonnateur, afin de mettre en œuvre les recommandations du comptable. Les discordances constatées par le receveur municipal entre le logiciel de billetterie, le logiciel comptable, Hélios (sommes encaissées reversées au comptable) et les titres de recettes émis, sont régularisées, à l'exception d'un écart entre les recettes encaissées et les montants titrés, qui subsistait lors de la vérification de la régie en 2017.

La création des pôles comptables par direction fonctionnelle contribue également à renforcer le contrôle interne, puisque ces pôles émettent désormais l'ensemble des titres de recettes, dont ceux constatant les encaissements réalisés par les régisseurs. Par ailleurs, des contrôles inopinés des sous-régisseurs par les régisseurs sont envisagés par l'ordonnateur.

### 3.5.2.2 *La vérification des régies par le receveur municipal*

Au sein de la trésorerie municipale, a été créé un service dédié au suivi des régies, constitué de trois agents spécialisés. Ce service organise deux à trois réunions de travail par an, réunissant l'ensemble des régisseurs. Il élabore un plan annuel de contrôles sur place, à l'aide du logiciel Osiris, qu'il paramètre selon les critères suivants : montants, date du dernier contrôle, type d'encaissement. En fonction de ces critères, le logiciel a établi une liste de six régies à risque (cinq de recettes et une mixte : droits de stationnement, restauration scolaire, enfance, cimetière notamment). La vérification des plus importantes est assurée par le service d'audit de la DRFiP, les autres régies sont vérifiées sur place tous les six ans.

Le contrôle du comptable porte sur le processus de facturation, le processus d'encaissement, le suivi des frais bancaires et l'émission des titres. Les vérifications réalisées sur place par le comptable public, au cours de la période examinée, ont mis en évidence de nombreux dysfonctionnements, et notamment :

- l'absence de logiciel comptable pour la plupart des régies ;
- l'absence d'interface entre le logiciel métier et le logiciel comptable lorsqu'il existe ;
- pour les régies de recettes de la restauration scolaire, de l'enfance et des cimetières, l'absence de comptabilité en partie double, qui n'est pas compensée par les fichiers de suivi sur tableur Excel existants ;
- des opérations rectificatives (annulations, modification des factures ou encaissements) peu sécurisées, voire pas du tout retracées ;
- les logiciels de facturation ne permettent pas d'éditer une liste des encaissements par date comptable, il en découle une impossibilité de rapprocher les sommes encaissées de la facturation réalisée dans ces logiciels ;
- en l'absence de tenue de la caisse au niveau des sous régies, le régisseur est dans l'incapacité d'effectuer un contrôle de caisse ;
- les délais mensuels de versement de numéraires au comptable et de remises de chèque à l'encaissement ne sont pas toujours respectés, entraînant des retards préjudiciables à la trésorerie de la collectivité ;
- le régisseur émet, dans certains cas, les titres de recettes correspondant aux encaissements.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que plusieurs actions ont été entreprises pour mettre fin à ces dysfonctionnements. En particulier, depuis le passage à la dématérialisation, tous les titres sont émis par les pôles comptables, sur la base des droits constatés et non pas sur la base des droits encaissés. En outre, les rapprochements des sommes encaissées de la facturation réalisée dans les logiciels, sont effectués à partir de requêtes informatiques spécifiques.

### 3.5.2.3 *La fiabilisation des données dans les logiciels métier*

Alors que la direction des finances n'a pas d'assurance quant à la qualité de la procédure de saisie des factures de la restauration scolaire et des cimetières par le service central de la régie qui n'est pas en contact avec les usagers, des dysfonctionnements sont également constatés concernant la saisie des données dans les logiciels métier.

Ainsi, la saisie des données (nombre de repas, quotient familial) dans le logiciel de facturation de la régie restauration scolaire, par le service central de la régie, pour la liquidation des factures, pose question. Le régisseur effectue donc un contrôle de cohérence : rapprochement entre le tableau des repas commandés/repas jetés à la poubelle/repas facturés/motifs d'absence des élèves. Suite aux dysfonctionnements constatés concernant la facturation des repas adultes, est réalisé un rapprochement entre le nombre de repas adultes commandés et le nombre de repas adultes facturés.

Le comptable relève quant à lui des données erronées quant à l'état civil des débiteurs ou la prise en compte du quotient familial, qui aboutissent à l'impossibilité de recouvrer de nombreux titres de recettes.

Plus largement, l'obsolescence des logiciels métiers apparaît un frein à une saisie des données relatives aux débiteurs, nécessaires à un recouvrement efficace, à la modernisation des moyens de paiement (mis en place de moyens de paiement numériques) et à leur interface avec le futur logiciel comptable.

L'ensemble de ces dysfonctionnements est source d'erreurs. Ils accroissent les risques inhérents au recensement exhaustif et à l'exactitude des calculs de liquidation des droits de la collectivité.

#### 3.5.2.4 *La fiabilisation de la régie de recettes des droits de place*

L'exhaustivité et l'exactitude des produits étaient mal assurées pour la régie de recettes « *Commerce non sédentaire* », en charge d'encaisser les droits de place sur les marchés (cf. procès-verbal de vérification en date des 4 et 11 décembre 2017). Les recettes encaissées ont en effet significativement baissé en 2016 (738,3 k€ en 2015, 688,3 k€ en 2016) mais augmenté à nouveau en 2017 (780 k€).

Selon la procédure en vigueur, la taxation des commerçants s'effectue au plus tard après le contrôle des bons de présence par le receveur placier, auprès des commerçants abonnés étendant leur banc au-delà des limites de l'emplacement pour lequel ils bénéficient d'un abonnement et des commerçants non abonnés se voyant attribuer des places vacantes.

Le montant acquitté par les commerçants dépend du nombre de mètres linéaires occupés et du tarif du mètre linéaire, fixé par la délibération du conseil municipal n° 2015-953 du 16 mars 2015. La méthode de calcul afin de déterminer le nombre de mètres linéaires occupés a été précisément définie dans le règlement des marchés, lors d'une mise à jour récente de ce document. Une fois son emplacement payé au receveur placier, chaque commerçant se voit remettre par ce dernier un nombre de tickets, numérotés et millésimés, proportionnel au nombre de mètres occupés.

Le risque inhérent à cette procédure tient à la possibilité que les receveurs placiers encaissent des taxes sans délivrer de ticket, ou que le nombre de tickets remis ne justifie qu'une partie du montant réellement encaissé. Ainsi, à la fin de l'année 2017, la régisseuse qui avait des présomptions de pratiques non conformes aux procédures, a sollicité un contrôle inopiné par les services du comptable public. Il a pu être prouvé que les pratiques de certains placiers pouvaient être qualifiées de frauduleuses. Pour l'un d'entre eux, elles avaient par ailleurs été dénoncées en novembre 2017, par un citoyen, auprès de l'élue en charge de la supervision de la direction « *économie commerciale et artisanat* » (DECA). Le comptable public a retiré son agrément aux placiers concernés contre lesquels la ville a porté plainte et engagé une procédure disciplinaire.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les receveurs placiers sont équipés de terminaux informatiques mobiles dans lesquels ils saisissent les métrages occupés et avec lesquels ils émettent des tickets correspondant au métrage et valant preuve de paiement remis aux commerçants. A leur retour au sein de la DECA, en fin de matinée, ces terminaux sont synchronisés avec le système informatique de la direction, permettant ainsi un suivi et un contrôle immédiat des recettes en numéraire. Ainsi, l'adéquation entre l'encaisse et le nombre de tickets émis est assurée à tout moment, ce qui réduit les risques de fraudes.

#### 3.5.2.5 *La régie de recettes du stationnement de voirie*

Selon l'article L. 2213-6 du CGCT, le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce. Les modalités de la tarification et la gestion matérielle du stationnement des véhicules sur la voie publique sont régies par l'article L. 2333-87.

Afin d'assurer la maintenance des outils du stationnement et la collecte des droits de stationnement, dans le cadre de la régie de recettes de stationnement, avaient été lancés, successivement en 2011 et en 2015, deux appels d'offres ouverts qui avaient été attribués à la société d'économie mixte Lyon Parc Auto. La régie est constituée par un arrêté de régie pris par l'ordonnateur, et dispose d'un local sécurisé pour compter et stocker les fonds en attente de transfert à la Banque de France.

Le régisseur a la charge de réaliser l'intégralité de la réconciliation bancaire de toutes les sommes versées, quel que soit le mode de paiement. Chaque mois, le régisseur transmet à la collectivité l'intégralité des bordereaux de versement qui correspondent aux recettes collectées et comptées, ainsi que les recettes provenant des transactions bancaires. Après vérification par la direction concernée, la collectivité émet un titre de recettes à hauteur du montant total brut cumulé, et un mandat correspondant aux frais de commission bancaire. Sont joints, à l'appui de ces titre et mandat, les pièces justificatives suivantes : bordereau de versement (transmis directement à la trésorerie) et tableau de reporting mensuel.

Toutefois, la vérification effectuée en novembre 2018 par les services du comptable public, avec l'appui de deux auditeurs de la DRFiP, a mis en évidence d'importants dysfonctionnements auxquels il convient de remédier dans les meilleurs délais. Il s'agit en particulier, de l'absence de justification exhaustive des recettes perçues par carte bancaire, d'une erreur récurrente consistant à émettre les titres de recettes pour le montant compté et non pour le montant théorique constaté à partir des données des logiciels de gestion, du maniement des fonds par au moins trois agents qui n'ont pas été nommés mandataires, du non-respect de la périodicité des versements des recettes encaissées sur le compte DFT, et du non-respect des montants maximum d'encaisse, dépassé de 301 jours entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 30 octobre 2018.

Enfin, le régisseur utilise deux comptes bancaires ouverts au nom de la société Lyon Parc Auto pour y déposer de façon transitoire plus de 25 % des fonds collectés, ce qui est strictement interdit par la réglementation, eu égard à la nature publique des fonds. Cette anomalie avait été relevée lors de la vérification opérée par le comptable public en 2016. La collectivité n'a rien entrepris pour y mettre fin.

### **3.6 Le dispositif de contrôle interne relatif aux dépenses de personnel**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le logiciel de gestion des ressources humains « HR » a été remplacé par Astre-RH. Les observations suivantes concernent essentiellement la gestion de la paie, à partir du logiciel en place jusqu'au 31 décembre 2017.

Parmi les risques inhérents qui affectent ce cycle comptable, peut être relevé le fait, qu'aussi bien Astre-RH que le logiciel en place en 2017, ne gèrent pas les paies des intermittents du spectacle, ni les indemnités d'élus.

Le processus de la paie géré par la DGA-RH est normé et stabilisé. La paie du mois M est ouverte quelques jours après la clôture de la précédente, soit le 18 du mois M-1, pour une clôture le 15 du mois M. Un planning, validé avec le comptable et arrêté pour l'année, a été mis en place et se déroule systématiquement sur trois semaines pendant lesquelles les agents des services des ressources humaines affectés dans les différentes directions (SRH) ont accès au système d'information pour y introduire les éléments variables de la rémunération (heures supplémentaires, astreintes essentiellement).

Les éléments fixes (grade, échelon, taux des cotisations sociales) relèvent de la responsabilité de la DGA-RH. Les évolutions réglementaires sont intégrées directement par l'éditeur, depuis 2018, mettant ainsi fin aux risques liés à une procédure manuelle de mise à jour<sup>231</sup> des données dans l'ancien logiciel. Par ailleurs, au fil de l'eau, les SIRH saisissent dans l'applicatif de gestion du temps de travail ChronoGestor, interfacé avec le logiciel RH, les demandes de congés (y compris ceux relatifs à la réduction du temps de travail) et les autorisations d'absence (autorisation exceptionnelle, syndicale, formation).

Une dernière semaine, pendant laquelle les SIRH n'ont plus accès au système d'information, est consacrée aux opérations de clôture et de contrôles par la DGA-RH (consolidation, vérification des éléments bloquants<sup>232</sup>, validation dans l'outil des propositions de mandats, éditions des fichiers Xémélios<sup>233</sup>, des bulletins de paye et de la bande Hopayra<sup>234</sup>). La DGA-RH assure directement la gestion des frais de mission, dont la procédure est en cours de dématérialisation. Cette centralisation permet un traitement uniforme des demandes de remboursement, qui repose sur des ordres de mission<sup>235</sup> et un barème de remboursement établi par une note de service.

Les éléments négatifs sont défalqués de la paie. Ainsi, dans l'ancien logiciel, comme dans le nouveau, les dettes des agents concernés sont reprises jusqu'à porter la rémunération à zéro. Les sommes inférieures à zéro font l'objet d'un titre de recouvrement (259 en 2017). Astre RH comprend une requête « *paies négatives* » qui permet d'identifier les agents concernés, avant validation définitive de la paie.

Le contrôle avant mandatement est assuré par cinq agents de la DGA-RH, qui procèdent à une vérification globale de la paie<sup>236</sup>. Elle s'appuie sur des contrôles de cohérence, afin que soient corrigées par les gestionnaires locaux d'éventuelles anomalies qui empêcheraient le mandatement. Un plan de contrôle de la paie a été élaboré à partir des données disponibles dans le logiciel RH<sup>237</sup> : 14 tableaux croisés dynamiques visent à détecter des anomalies relatives à l'absence de prise de fonction, à la cohérence entre les dates de contrats, le grade et la situation administrative, aux remboursements de frais de mission, aux indemnités journalières versées par la sécurité sociale, aux agents ayant une dette, aux primes, aux impacts des reclassements et réorganisations sur le régime indemnitaire, au régime indemnitaire dérogatoire, au supplément familial de traitement, aux cotisations santé et prévoyance, aux variations de rémunération brute pour les agents sans changement de carrière et à la cohérence des heures supplémentaires.

---

<sup>231</sup> Procédure consignée dans une « *fiche d'évolution* ».

<sup>232</sup> Arrivée à échéance des contrats, passage de plein à demi-traitement, etc.

<sup>233</sup> Xémélios est un outil conçu par la DGFIP, en vue de favoriser la dématérialisation, en permettant à la fois l'analyse et l'exploitation des fichiers XML, selon les schémas annexés ou référencés par la convention cadre nationale de dématérialisation du 22 janvier 2015.

<sup>234</sup> Hopayra est un protocole d'échange des données adressées par la collectivité au comptable public, selon un format spécifique, pour payer par virement les rémunérations des agents, en utilisant une application de la DGFIP, appelée « *Règlement Magnétique Hopayara (RMH)* ».

<sup>235</sup> Uniquement pour les missions hors de la ville de Lyon.

<sup>236</sup> Le contrôle individuel est assuré par les SIRH.

<sup>237</sup> Il est en cours de déploiement sur le nouveau système.

Aucun contrôle ne concerne les astreintes ou l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), ni la cohérence entre les astreintes et les heures supplémentaires qui sont pourtant des questions liées. Par ailleurs, alors qu'aucun rapprochement n'est effectué entre le nombre de bulletins de paie et les effectifs, l'attribution d'heures supplémentaires ne repose pas sur les données issues d'un système d'enregistrement des temps de travail, comme l'impose la réglementation depuis 2002. A défaut, le système manuel mis en place devrait limiter les risques d'erreur liés à l'absence d'automatisation du processus, par la mise en place de contrôles clés, autres que les contrôles de cohérence. En particulier, le rapprochement entre les données saisies par les SRH et les états d'heures supplémentaires validés par les chefs de service, devrait faire l'objet d'un contrôle, sur la base d'échantillons aléatoires, ce qui n'est pas le cas.

En conclusion, alors même que le processus d'établissement de la paie par la DGA-RH est conforme aux pratiques de gestion retenues dans les grandes collectivités, le contrôle interne comporte toutefois des faiblesses auxquelles il conviendra de remédier. L'enjeu est de réduire les risques qui découlent d'une décentralisation partielle de l'établissement de la paie pour certaines directions ou services qui échappent au contrôle de la DGA-RH, de l'absence de système automatisé permettant de justifier l'indemnisation des heures supplémentaires, de l'absence de contrôle des saisies des SRH et, d'une manière générale, d'un plan de contrôle qui n'intègre pas totalement la vérification de la bonne application de la réglementation.

### 3.7 Les dispositifs de contrôle interne relatifs à certains achats

Ces dispositifs ont été examinés pour l'achat de travaux par la DGTB qui gère aussi l'achat des fluides.

#### 3.7.1 L'achat de travaux

Le service « *achat* » de la DGTB passe les marchés concernant la direction, dont le montant est inférieur au seuil de procédure formalisée, soit 221 k€, y compris les marchés subséquents. Cette direction, dite semi-experte, gère ainsi environ 200 marchés actifs, dont 80 marchés de travaux, répartis par secteur géographique et par corps de métiers.

Le service achat de la DGTB suit un planning de passation des marchés, afin d'en assurer le renouvellement par remise en concurrence. Dès que ces marchés sont notifiés, ils sont transmis au service budget de la DGTB, qui les renseigne manuellement dans Astre, selon une procédure disponible dans l'intranet.

L'utilisation de ces marchés par les services opérationnels de la direction repose sur une commande formalisée qui prend la forme d'une demande de réalisation des travaux (DRT). Etablie dans le logiciel GIMA, la DRT mentionne le numéro du bien immobilier concerné par les travaux demandés. Elle est approuvée par le DGA qui valide ainsi le financement et les conditions de réalisation de travaux. De ce fait, la DRT génère un bon de commande dans GIMA, qui génère lui-même un engagement comptable dans Astre. En effet, en matière d'investissement, les lignes budgétaires créées dans Astre sont transférées par interface dans GIMA. Ainsi, le technicien ne peut engager une DRT que sur la ligne de crédits ouverte dans GIMA. Un contrôle bloquant a été paramétré dans Astre qui le transfère automatiquement dans GIMA pour contribuer au respect des seuils de procédures. Celui-ci découle du travail réalisé en amont sur les besoins exprimés, par rapport à une nomenclature homogène et des contrôles effectués *a priori* lors de la signature des actes engageant la collectivité.

Les techniciens et agents de maîtrise qui gèrent les marchés contrôlent l'exécution des travaux et attestent du service fait sur la facture. Puis, ils soldent la DRT dans GIMA. Le responsable du secteur en charge des techniciens exerce un contrôle et signe la certification du service fait. Le nom du certificateur du service fait est renseigné dans Astre. L'accès à la fonction de certification est réglé par une procédure mise en œuvre par le service « *système d'information financière* » au sein de la direction des finances. En 2017, les documents relatifs au service fait n'étaient pas accessibles depuis Astre et ne faisaient l'objet d'aucun contrôle aléatoire par la direction des finances, sur la base d'un échantillon. Par contre, ces documents sont accessibles depuis 2018.

La séparation des fonctions et l'automatisation de la procédure est de nature à réduire les risques d'erreurs qui découlent du nombre élevé de marchés à gérer, comme de la fréquence des interventions sur de très nombreux éléments de patrimoine.

### 3.7.2 Les achats d'énergie (gaz, électricité, chauffage urbain)

Cette procédure est mise en œuvre depuis 2018. Auparavant, les fluides étaient payés avant mandatement. Aucun contrôle n'était donc effectué avant le paiement, ce qui générait des difficultés de remboursement en cas d'indus. Ceux-ci faisaient le plus souvent l'objet d'avoirs sur les factures suivantes.

La ville de Lyon reçoit une facture de fluide site par site, mais aussi des factures multi sites. Un site correspond à un ensemble immobilier, tel que recensé dans GIMA. Chaque compteur donne lieu à un abonnement, soit un total d'environ 2 500 abonnements. La gestion des énergies est suivie dans le logiciel NRJ, interfacé à Astre.

Les factures sont transmises par les fournisseurs sous format numérique. Une fois injectées dans le logiciel NRJ par la DSIT, elles font l'objet de plusieurs contrôles, dont certains sont automatisés. Ainsi, l'interface NRJ/GIMA, base patrimoniale, permet de s'assurer que la facture concerne bien un site de la ville de Lyon. Ne peut être créé dans NRJ un abonnement dont le numéro de site n'existe pas dans GIMA. De même, les volumes facturés font l'objet de contrôles paramétrés dans NRJ, par rapport aux consommations précédentes. Les prix facturés sont contrôlés par les agents qui les comparent aux prix des marchés archivés dans la GED. Les prix d'acheminement sont contrôlés via une veille juridique. Les agents contrôlent également la conformité des fichiers numérisés avec les factures papier.

Dès que les contrôles de service fait ont été réalisés, la validation de la facture dans NRJ génère l'interface avec Astre, qui reçoit les éléments nécessaires (tiers, montant, marché, date facture, ligne comptable) pour l'édition d'un mandat.

## 3.8 Conclusion sur le contrôle interne comptable

Même si doit être établie une matrice des risques comptables qui intègre 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.

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 et la réduction des risques susceptibles de porter atteinte à l'image fidèle que doivent exprimer les états financiers.

Les faiblesses identifiées par la chambre ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère effectif de la démarche d'amélioration du contrôle interne comptable. Ce sont autant de points d'attention et de pistes d'amélioration qui devront être pris en compte dans l'auto diagnostic préalable à l'établissement de la matrice des risques, qui constitue un document clé dans le cadre d'une future certification des états financiers.

## **4 L'ARCHITECTURE DES SYSTEMES D'INFORMATION**

### **4.1 L'organisation de la direction des systèmes d'information et télécommunications**

La direction des systèmes d'information et télécommunications (DSIT) est rattachée au secrétariat général qui est aussi composé de la direction de la commande publique, de la direction des assemblées et de la direction des affaires juridiques.

En 2017, la direction gérait 183 applications, 31 sites internet, 6 076 postes de travail, 232 serveurs physiques pour 461 serveurs logiques<sup>238</sup>, ainsi qu'un parc de télécommunications impliquant la gestion de 1 464 abonnements de téléphonie fixe pour 8 262 numéros d'appel et 2 597 abonnements de téléphonie mobile.

La direction est organisée en quatre pôles :

- un pôle de gestion du portefeuille des systèmes d'information, articulé en trois services (relations avec les bénéficiaires, service projets et service architecture et innovations) ;
- un pôle « *service opérations* », articulé en cinq unités (patrimoine des systèmes d'information, applications métiers, services transverses, proximité poste de travail et pilotage infra et applications) ;
- un service ressource et relations fournisseurs (SRRF), composé de quatre unités (gestion de la relation fournisseur, unité de gestion budgétaire et comptable, contrôleur de gestion et accueil secrétariat) ;
- un service qualité, méthode et communication (SQMC).

Outre la mise à disposition de la documentation, accessible à partir du « *kiosque* » (chartes, bonnes pratiques, formulaires, tutoriels et productions de la comitologie), le SQMC diffuse les informations relatives aux événements (mise à jour, mise en production, sinistres et communication de crise), et assure le contrôle qualité (tableaux de bord des chiffres clés de la DSIT). Le service gère en outre la documentation propre à la DSI, dont le référentiel de conduite de projet et les documents relatifs à la politique de sécurité des systèmes d'information.

Le SRRF assure l'accueil, le secrétariat, la gestion budgétaire et comptable, supervisée par un contrôleur de gestion, les achats<sup>239</sup>, en collaboration avec la direction de la commande publique<sup>240</sup>, ainsi qu'une activité précontentieuse quand surviennent des difficultés avec les fournisseurs, la phase contentieuse remontant au service juridique.

<sup>238</sup> Il s'agit de serveurs virtuels qui sont une sous-partie logique d'un serveur d'hébergement.

<sup>239</sup> Activité de sourcing et de veille acheteur.

<sup>240</sup> La DSIT rentre dans la catégorie des directions « *occasionnelles* » autorisée à passer des marchés, dans la limite de 25 k€.

La DSIT comprend 80 agents, dont 49 ingénieurs sur les 180 que compte la collectivité. En outre, sont placés auprès de chaque délégation, deux correspondants informatique, tandis que des informaticiens travaillent dans les services opérationnels. La maîtrise des systèmes d'information consiste à piloter le système en déléguant et en contrôlant, afin de ne pas courir le risque, compte tenu des avancées techniques, de l'obsolescence de la compétence des agents qu'il faudrait former en permanence.

La direction est chargée du fonctionnement et de l'évolution des services informatiques déjà existants, ainsi que de la création de nouveaux services. A ce titre, son activité (communément appelé le « *build* »<sup>241</sup>) consiste à faire émerger les projets, à les structurer et à les mettre en œuvre (recette, pré-production, production, documentation), avant de basculer en fonctionnement (« *run* »).

La garantie de la continuité du fonctionnement des systèmes d'exploitation (le « *run* »<sup>242</sup>), repose notamment sur le maintien en condition opérationnelle (administration récurrente des environnements, gestion des configurations, gestion des changements, gestion des incidents, disponibilité du système et des applications). Un des éléments clés de ce maintien (MCO) et du bon fonctionnement du système est l'exécution de 2 500 travaux par un ordonnanceur de travaux.

En outre, la DSIT anime toutes les deux semaines le réseau des 23 correspondants informatiques affectés dans les différentes directions dont ils dépendent hiérarchiquement. L'animation du réseau permet le partage de l'information ascendante et descendante (ouverture et fermeture de droits par exemple) et concourt à la fiabilisation du système d'information.

La gestion des services informatiques, souvent désignée sous le sigle anglais ITSM (information technology services management), repose sur les données du logiciel EasyVista qui sert à construire la cartographie des infrastructures. Il est alimenté par l'unité patrimoine SI et responsable qualité. Il permet, par exemple, lors de travaux relatifs à la dématérialisation comptable, d'obtenir une extraction des licences et postes de travail de chaque direction, ou la liste des serveurs et processus techniques associés à la dématérialisation.

Enfin, la tierce maintenance d'exploitation, confiée à un prestataire, est organisée en six modules : Help Desk, assistance de proximité, infrastructures (état opérationnel des applications), fonctionnement des applications et web, sécurité et gouvernance. Sont facturées les unités d'œuvre consommées au titre de chaque module, le prestataire ayant par ailleurs l'obligation de s'assurer que la documentation est à jour. La tierce maintenance applicative est assurée à travers les contrats de maintenance avec éditeurs des applications achetées, ainsi que par l'acquisition de boîtes à développer par le prestataire, à partir d'un cahier des charges.

## **4.2 Le pilotage des systèmes d'information**

### **4.2.1 Le recensement des projets et leur financement**

Le pilotage des systèmes d'information repose sur le cadrage (évaluation des besoins et périmètre du projet), l'orientation (scénarios possibles) et la mise en œuvre de projets. La phase de cadrage est confiée au service « *relations bénéficiaires* », dont les agents ont pour interlocuteurs les DGA en charge des différentes délégations. Grâce à un travail de veille et au recensement des besoins d'évolution, le service est en mesure d'étayer la traduction budgétaire d'un plan pluriannuel d'investissement.

---

<sup>241</sup> Les indicateurs de suivi sont les écarts par rapport aux plannings de mise en œuvre.

<sup>242</sup> Les indicateurs de suivi sont les incidents déclarés et résolus.

Pour la mandature 2014-2020, ce plan prévoit 35 M€ d'investissements sur six ans et permettra de financer deux grands types de projets :

- ceux relatifs aux métiers, avec notamment la mise en place du logiciel Astre RH, pour un coût de 1,4 M€ (licences, achat d'infrastructures, licences associées, paramétrage) ;
- les projets techniques portant sur les infrastructures : poste de travail, anti-virus, messagerie, virtualisation, ainsi que des projets indispensables au SI, portant sur le réseau (le plus important), le stockage et la puissance de calcul.

Les projets techniques prennent en compte deux enjeux stratégiques :

- la digitalisation au bénéfice des usagers. La gestion de la relation avec les usagers (GRU) consiste à rendre 57 télé services accessibles via [www.lyon.fr](http://www.lyon.fr) ;
- la digitalisation en interne, avec le développement de la dématérialisation.

Ainsi, alors que les mairies annexes, certaines bibliothèques (BM), les musées et les archives (une cinquantaine de sites concernés) sont équipés d'un réseau de fibre optique, seront aussi équipés, d'ici 2020, sept autres bibliothèques et 118 points de connexion pour les 158 groupes scolaires et les crèches contiguës (certains groupes scolaires ont une connexion commune entre eux, d'où le nombre de connexions inférieures), pour une évolution des projets pédagogiques.

Concernant les serveurs, se pose la question de l'hébergement en interne des données et de la puissance de calcul, au regard de l'offre d'un hébergeur qui sera toujours mieux dimensionnée et plus réactive en cas de sinistre, pour des raisons de masse critique. Toutefois, le passage à une solution d'hébergement conduirait à ne plus financer de dépenses d'investissement dans les serveurs et à augmenter les dépenses de fonctionnement qu'appelle un hébergement externalisé.

Enfin, même si la politique de renouvellement du matériel conduit à remplacer les ordinateurs fixes tous les six ans et les portables tous les cinq ans, la ville subit une obsolescence<sup>243</sup> programmée de ses matériels par les éditeurs.

Toutefois, selon un audit d'octobre 2017 (Wise Orga), l'optimisation des ressources des systèmes d'information était perfectible, du fait d'un pilotage insuffisant du portefeuille des projets et des activités. Un logiciel de gestion pour pallier la faiblesse constatée sera acquis en 2020.

#### 4.2.2 La comitologie associée au pilotage des projets

Le renforcement de la comitologie répondait au constat de l'audit d'octobre 2017, selon lequel la cible des systèmes d'information et des futurs usages numériques souffrait de l'absence d'une vision transverse et ambitieuse. En d'autres termes, était soulignée la nécessité d'une plus grande transversalité afin de donner de l'information utile aux directions et une place centrale aux systèmes d'information. Cette lacune a été comblée par le renforcement de la comitologie, dont les parties prenantes sont à la fois le DGS, les DGA, les directions opérationnelles et la DSIT.

Un comité stratégique composé du DGS et des DGA est réuni tous les semestres pour faire le point sur les projets, leur priorisation, ainsi que pour prendre en compte les indicateurs de fonctionnement, une augmentation des tickets<sup>244</sup> pouvant être l'indice de la nécessité d'investir dans les postes de travail éventuellement.

<sup>243</sup> Le parc devra être adapté pour le passage à Windows 10.

<sup>244</sup> Il s'agit de la dénomination d'usage pour une demande d'assistance de l'utilisateur d'une application, confronté à un incident.

Tous les quatre mois, un comité de pilotage entre la DSIT et les directions opérationnelles est l'occasion d'un point d'étape sur les projets des délégations, sur les abandons ou le ralentissement de la mise en œuvre de projets, ainsi que leurs conséquences sur la PPI.

Le comité de direction se réunit toutes les deux semaines et permet d'aborder des sujets relatifs aux finances ou aux ressources humaines, et à divers projets, tels que le registre universel des électeurs ou le portail de paiement pour les crèches.

Alors qu'un comité « ressources » examine les projets à leurs différents niveaux d'avancement, cadence et organise le travail en termes de gestion de moyens et de ressources, des comités techniques ou des comités de pilotage ont été mis en place pour la dématérialisation<sup>245</sup>, pour Astre RH (comité stratégique) et pour le projet « Sherpa » (arrêtés de voirie).

### 4.3 Le changement de modèle économique des systèmes d'exploitation

L'acquisition des licences (licensing) jusqu'alors constitutive d'un investissement immatériel perpétuel (système d'exploitation, logiciels), tend à devenir une dépense de fonctionnement, du fait que les éditeurs proposent désormais un abonnement à un service, en lieu et place de l'achat des licences. Il en va de même pour les services du « cloud », qui sont également considérés comme une dépense de fonctionnement, contrairement à l'investissement dans les serveurs en propre. A l'horizon 2022-2023, les principaux éditeurs (Microsoft, Adobe) ne proposeront plus qu'un accès aux systèmes d'exploitation et aux logiciels, moyennant le paiement d'un droit d'usage. Par ailleurs, Microsoft bouleverse également son modèle d'évolution des logiciels. Au lieu de proposer une version majeure, tous les quatre ou cinq ans, des évolutions sont imposées tous les 18 mois et, à terme, tous les six mois. La maintenance des versions anciennes n'est plus assurée au-delà de 18 mois, même avec une facturation spécifique.

Les évolutions du système d'exploitation tous les 18 mois impose de vérifier l'incidence de ces changements sur les 180 logiciels qui constituent le parc applicatif de la commune, dont certains sont particulièrement stratégiques (Astre, Educalyon notamment).

Au surplus, le parc compte plus de 6 000 postes équipés du système d'exploitation Windows 7, qui ne sera plus maintenu au-delà de mars 2020. L'implantation du nouveau système Windows 10 prendra trois ans, compte tenu notamment du fait que 70 % du parc n'est pas techniquement capable de supporter la nouvelle version du système d'exploitation. L'investissement imposé est donc de 2,7 M€, comprenant l'acquisition de machines, l'achat des licences W10, l'achat de prestations de tierce maintenance pour les interventions sur site (remplacement/installation sur site).

En termes budgétaires, l'implantation du nouveau système d'exploitation ne peut bénéficier que de 900 k€ par an. Il ne sera donc pas achevé en mars 2020, alors que la prolongation du système précédent sur les postes non encore migrés, jusqu'en 2021, ne pourrait se faire qu'à un tarif prohibitif. En outre, en retenant un rythme d'évolution majeure tous les 18 mois, il faudra passer à la version suivante du système d'exploitation (Windows 11 ou équivalent), avant même la fin de la migration.

Ces évolutions, qui ne concernent pas uniquement la ville de Lyon, comportent un risque non négligeable de déstabilisation des systèmes d'information que seule une adaptation continue du parc de logiciels en place pourra réduire.

---

<sup>245</sup> Présidés par le DGS, avec ordres du jour, comptes rendus et décisions à prendre

## 4.4 La sécurité des systèmes et des données

### 4.4.1 La sécurité physique et la continuité de l'activité

Deux salles abritant les serveurs sont opérationnelles. Le centre technique informatique (CTI), d'une surface 140 m<sup>2</sup>, équipé d'une alimentation redondante, héberge le centre de données (data center) principal. Son fonctionnement est garanti par un double abonnement (deux fournisseurs pour éviter une panne), qui correspond aux standards des équipements de la ville de Lyon, des équipements des bibliothèques municipales (qui ont leur propre SI) et de l'infrastructure hébergée de la Métropole. La salle de secours (serveurs et baies), héberge le centre de données secondaire et permet de répliquer les données du CTI, ainsi que les serveurs virtualisés (système VM Ware). S'y ajoute un pôle dédié à l'hébergement des ressources locales et à la sécurisation de l'infrastructure de sauvegarde des données. Ces trois pôles, reliés entre eux, avec une capacité identique de débit des flux, assurent la connexion de l'ensemble des sites au réseau informatique.

En termes de continuité de l'activité, les applications physiques, et notamment celles de la gestion financière et des ressources humaines, sont dupliquées, tandis que les autres font l'objet d'une reprise sur sauvegarde. Les applications virtualisées sont dupliquées sur les deux sites.

Selon le rapport d'étude relatif au diagnostic préalable de la sécurité des systèmes d'information, la sécurité physique et environnementale des systèmes, ainsi que la gestion de la continuité de l'activité atteignent la norme de conformité ISO 270002<sup>246</sup>, ce qui permet de conclure à un niveau de sécurité physique et de gestion de la continuité de l'activité satisfaisant.

### 4.4.2 Les risques attachés aux systèmes d'information

Une carte des risques relatifs aux systèmes d'information a été créée en mai 2018. Articulé en 17 sections, ce document embrasse tous les aspects relatifs à l'architecture et au fonctionnement des systèmes d'information. Chaque section est décomposée en autant d'items, pouvant comporter des risques, et fait l'objet d'une description sommaire. Pour chaque item, le degré de maturité de réduction du risque est renseigné sur une échelle de 10 à 100, complété par un commentaire sur la ou les actions à entreprendre pour réduire le risque identifié et augmenter le degré de maturité.

Selon les items considérés, la carte montre que le degré de maturité peut varier de zéro à cent. Toutefois, le degré de maturité n'est pas renseigné pour de nombreux items, notamment pour les sections relatives à l'exploitation des systèmes d'information, à l'exploitation des centres de données ou à la sécurisation des postes de travail. Cette lacune ne signifie pas que ces risques ne sont pas pris en compte mais montre que la carte n'a pas été finalisée.

Dans la perspective d'une certification des comptes, la chambre invite la collectivité à compléter ce document clé que le certificateur examinera pour évaluer l'ampleur des diligences qu'il devra mettre en œuvre à l'appui de son opinion sur les états financiers.

---

<sup>246</sup> Elaboré par l'organisation internationale de normalisation, la norme ISO donne des lignes directrices en matière de sécurité de l'information et des bonnes pratiques de gestion de la sécurité de l'information, incluant la sélection, la mise en œuvre et la gestion de mesures de sécurité, prenant en compte le ou les environnement(s) de risques de sécurité de l'information de l'organisation.

Un plan de retour à l'activité ne semble pas avoir été formalisé. Par contre, la DSIT a établi un document intitulé « *présentation politique PCA/PRA*<sup>247</sup> » qui fait un état des lieux complet de cette question (sécurisation de la couche réseau, sécurisation des « *data centers* » et sécurisation de la couche infrastructures). Toutefois, ce document ne permet pas de comprendre comment se déroule la reprise de l'activité après un incident.

La chambre invite la collectivité à finaliser le plan de retour à l'activité.

#### 4.4.3 Les habilitations, l'accès aux systèmes d'information

Les profils d'habilitation d'accès à une ressource dans les systèmes supposent de séparer les tâches et les domaines de responsabilité, afin de limiter l'accès des utilisateurs aux seules données strictement nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. *A minima*, doivent être supprimées les permissions d'accès des utilisateurs dès qu'ils ne sont plus habilités à accéder à une ressource, ainsi qu'à la fin de leur contrat. En outre, une revue annuelle des habilitations est nécessaire, afin d'identifier et de supprimer les comptes non utilisés et de réaligner les droits accordés sur les fonctions de chaque utilisateur.

Le responsable du service « *architecture et innovation* » est aussi le responsable de la sécurité des systèmes d'information. Il est, en particulier, en charge de la sécurité liée aux droits de la gestion des comptes des administrateurs des 57 télé services, dont 11 sont homologués (analyse du code et contrôle réglementaire des clauses de la CNIL<sup>248</sup>) pour trois ans. Il procède aussi à un bilan des comptes inactifs (politique de désactivation des comptes) qui fera l'objet d'un plan d'amélioration, afin de s'assurer que les personnes accèdent réellement aux répertoires autorisés.

En ce qui concerne l'accès aux répertoires, les correspondants informatiques, affectés dans les différentes directions, accueillent les nouveaux arrivants et les habilitent en fonction du profil de poste que leur communique la cellule RH de la délégation, par le biais d'un formulaire indiquant les « *outils métier* » auxquels ils doivent accéder. Ce sont ces mêmes correspondants informatiques qui introduisent les demandes d'habilitations dans le logiciel Easy Vista<sup>249</sup>, donnant ainsi la maîtrise des demandes à la DSIT et non pas aux directions opérationnelles. Cette séparation de fonctions est de nature à sécuriser les accès aux répertoires.

Les accès aux applications métiers (personne ne peut demander de droit pour lui-même) relèvent de la responsabilité des supérieurs hiérarchiques. La procédure est présentée lors de la demie journée d'accueil des nouveaux arrivants.

Les habilitations et accès au logiciel Astre sont directement gérées par la direction des finances au sein du service « *système d'information financière* ». Les utilisateurs doivent remplir un formulaire qui transite par le supérieur hiérarchique. L'ensemble des habilitations, qu'il s'agisse de la fonction de certificateurs de service fait ou de la fonction comptable, est consigné dans un tableau élaboré par la DSIT, mis à jour une fois par an, par circularisation des RAF. Cette procédure sert à gérer les conséquences des départs ou des changements d'affectation.

<sup>247</sup> Plan de continuité de l'activité/plan de reprise d'activité.

<sup>248</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés.

<sup>249</sup> Ce logiciel permet de tracer toutes les demandes.

#### **4.5 La fiabilisation et la préservation des données relatives au contrôle interne comptable**

Outre la liste électronique des mandats et des titres par exercice, comprenant de très nombreuses informations (dates, montants, tiers, nature, fonctions), a été établi un catalogue qui recense les quelques 200 requêtes disponibles et leur utilisation. S'il révèle une attention très soutenue portée à l'exécution du budget, à la consommation des crédits par les directions opérationnelles et aux coûts de certains services, ce catalogue montre que l'ensemble des restitutions informatiques n'est pas suffisant pour réduire les risques d'erreur sur une chaîne comptable décentralisée et sans interruption de flux (notamment, les mandats et les titres créés dans Astre par les pôles comptables ne sont pas validés par la direction des finances).

En ce qui concerne le fichier des tiers, depuis le passage à Hélios, en 2012, et au PES V2, en 2013, les tiers sont créés dans Astre par les directions opérationnelles, sans validation par le service des finances, ce qui constitue une faiblesse. Toutefois, les modalités de création et de modification d'un tiers font l'objet d'un mode opératoire mis en ligne dans l'intranet kiosque. Le RIB du tiers est archivé dans un serveur à l'attention du service des finances. L'objectif est de réduire le nombre de personnes habilitées à intervenir sur la base des tiers et de confier cette habilitation au service des finances.

Pour les ressources humaines, le RIB ne peut être entré dans le système par les SIRH qu'au moment de l'embauche. Toute modification ultérieure de RIB doit passer par la DGA-RH.

L'ordonnateur a précisé à la chambre que : *« le sujet de la fiabilité des tiers est un sujet crucial sur lequel la direction des finances va engager plusieurs actions, dont l'intégration dans un processus de contrôle interne formalisé, afin, à la fois, de réduire le nombre de rejets liés aux RIB et de préparer en amont la mise en place du futur ENSU (espace numérique sécurisé unifié) »*.

Les risques d'altération des données sont réduits. D'une part, les applicatifs métiers échangent les données de trois façons : en temps réel (interface synchrone), asynchrone (Control-M gère les 2 500 travaux qui s'effectuent la nuit) ou manuelle, c'est-à-dire à partir d'extractions d'un logiciel, retraitées avant transfert dans un autre logiciel, ce qui exclut de fait la double saisie, souvent source d'erreurs. D'autre part, les changements au sein des bases de données sont impossibles, puisque personne, hormis les agents de la DSIT, ne peut accéder aux serveurs ou bases de données.

#### **4.6 Conclusion sur l'architecture des systèmes d'information**

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.

Concernant plus particulièrement la mise en place d'un contrôle interne comptable, dans la perspective d'une certification des comptes, la DSIT est en mesure d'accompagner cette démarche. Dès lors qu'il aura été identifié comme prioritaire, cet accompagnement pourra être formalisé dans un contrat de service, à l'instar de celui qui avait été établi pour la mise en œuvre du projet de dématérialisation.

## LA SITUATION FINANCIERE

### 1 INTRODUCTION

#### 1.1- Le périmètre de l'analyse

Les comptes de la ville de Lyon sont présentés dans un budget principal (669,4 M€ de recettes de fonctionnement en 2017), neuf budgets annexes retraçant les charges à caractère général des mairies d'arrondissement<sup>250</sup>, deux budgets annexes retraçant les comptes de deux équipements culturels, le théâtre des Célestins (8 M€ de recettes de fonctionnement en 2017) et l'orchestre national de Lyon (16 M€ de recettes de fonctionnement en 2017), et un budget annexe retraçant les comptes du service public industriel et commercial (SPIC) des Halles Paul Bocuse (2 M€ de recettes de fonctionnement en 2017).

L'ensemble de ces budgets a dégagé, en 2017, un résultat d'exécution de fonctionnement et d'investissement agrégé de 69,4 M€. Pour le seul budget principal, les dépenses de fonctionnement se sont établies à 616,2 M€ et les dépenses d'investissement à 172,6 M€.

Afin de neutraliser le changement de périmètre lié à la création du budget annexe de l'Auditorium-ONL en 2015, la présente analyse financière est réalisée à partir des comptes consolidés du budget principal et des budgets annexes à caractère administratif, et en incluant l'encours de dette du budget annexe des Halles. Les risques hors bilan de ce budget sont examinés.

#### 1.2- Le périmètre des compétences

Membre de la communauté urbaine de Lyon, dite le Grand Lyon, puis de la Métropole de Lyon, à compter de 2015, la ville de Lyon a transféré un grand nombre de compétences<sup>251</sup> à ces entités publiques, parmi lesquelles les gestions de l'eau, de l'assainissement, des déchets et des transports notamment.

La Métropole de Lyon exerce ainsi de plein droit<sup>252</sup>, en lieu et place des communes situées sur son territoire, les compétences en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel (ZAC, promotion du tourisme, création, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs métropolitains notamment), en matière d'aménagement de l'espace métropolitain (SCOT, PLUH, PDU, organisation de la mobilité, voirie notamment), en matière de politique de l'habitat, en matière de politique de la ville, en matière de gestion des services d'intérêt collectif (eau, assainissement, service d'incendie et de secours notamment), et en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement (gestion des déchets ménagers, concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, réseaux de chaleur ou de froid urbains).

<sup>250</sup> Les comptes des mairies d'arrondissement n'enregistrent pas de charges de personnel mais des frais de déplacement et de mission.

<sup>251</sup> Toutefois, la ville de Lyon avait maintenu la collecte des encombrants par bennes mobiles. Après avoir revu le dispositif en 2015, elle a décidé d'arrêter progressivement cette collecte qui ne relève pas de sa compétence.

<sup>252</sup> Article L. 3641-1 du CGCT.

La création de la Métropole a donné lieu, pour la ville de Lyon, aux transferts des compétences « *concession de la distribution publique d'électricité et de gaz* » et « *création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains* ». En lieu et place de la collectivité, la Métropole a repris la concession attribuée à la société gestionnaire de la production, la distribution et la commercialisation de chaleur dans le quartier de la Duchère.

Une commission d'évaluation des charges et ressources transférées (CLECRT) s'est réunie à l'occasion de ce transfert de compétence, le 15 décembre 2017<sup>253</sup>. Le rapport d'évaluation des charges et ressources transférées de décembre 2017 constate que, s'agissant d'un service public à caractère industriel et commercial, « *un tel service a, par construction, vocation à s'autofinancer dans le cadre d'un budget annexe équilibré* » et qu'en conséquence « *le coût net transféré à l'occasion de cette prise de compétence par la Métropole de Lyon s'avère donc nul, du fait de l'équilibre entre dépenses et recettes. Le transfert de compétences n'aura donc pas d'impact sur le calcul des attributions de compensation des communes concernées* ».

Dès lors, seule la question du transfert des emprunts a fait l'objet d'une convention, fixant les conditions financières du remboursement par la Métropole du capital restant dû au titre du financement du réseau de chaleur. Cette convention a été signée le 18 décembre 2015. A ce titre, la Métropole doit rembourser à la ville la quote-part du capital restant dû pour un total de 4,5 M€, de même qu'un montant total d'intérêts de 0,7 M€, au cours des exercices 2015 à 2018.

Des charges de centralité pèsent encore lourdement sur les finances de la ville, notamment en matière culturelle, la ville de Lyon gérant de nombreux équipements dont le rayonnement excède le territoire communal et métropolitain (opéra, auditorium, théâtres, musées, salles de spectacle)<sup>254</sup>. La culture génère pour la ville 125 M€ de charges annuelles.

La prise en charge d'équipements culturels par la Métropole de Lyon pourrait s'inscrire dans le cadre du pacte de cohérence métropolitain, dont l'objet, selon les dispositions de l'article L. 3633-3 du CGCT, est de proposer une stratégie de délégation de compétences entre la Métropole de Lyon et les communes situées sur son territoire.

En ce qui concerne les équipements sportifs, le régime de propriété des équipements pourrait être revu. En effet, en 1994, la ville de Lyon a délibéré pour prendre à bail emphytéotique neuf gymnases annexes à des collèges ou lycées implantés sur le territoire de la commune et propriétés de la communauté urbaine qui, depuis 2015, acquitte à la ville une quote-part des frais de fonctionnement de ces équipements utilisés par les collégiens. La ville a par ailleurs mis à disposition de la Métropole par un bail emphytéotique, un boulodrome, implanté sur la commune de Dardilly, et dont elle est propriétaire. En outre, la ville de Lyon est propriétaire d'équipements sportifs situés sur le territoire de la Métropole : il s'agit de la Plaine des Jeux des États-Unis (Vénissieux), de l'espace vert du Château d'eau (Champagne-au-Mont-d'Or), des terrains du tennis club de Lyon et du stade Xavier Guillemet (Villeurbanne).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a justifié la prise à bail de plusieurs gymnases attenant à des collèges et appartenant à la Métropole par les changements successifs, au cours du temps, des entités compétentes en la matière et l'absence actuelle de services dédiés à la Métropole pour en assurer la gestion. Quant aux équipements sportifs situés sur le territoire d'autres communes, l'ordonnateur a précisé que la ville en conserve la propriété au vu de l'importance de leur fréquentation par la population lyonnaise.

<sup>253</sup> Voir rapport de la CLECRT sur le transfert de la compétence réseaux de chaleur et délibération d'approbation du rapport par le conseil municipal (n° 2018-3744).

<sup>254</sup> 60 % des usagers de ces équipements résident dans les communes de la Métropole autres que la ville de Lyon.

Par ailleurs, malgré les transferts et délégation de compétence à la Métropole, la collectivité prend en charge des dépenses d'équipement relatives aux deux zones d'aménagement concerté du quartier Confluence (9,7 M€ d'AP) à la ZAC des Girondins (6 M€ d'AP), à l'aménagement du projet Part-Dieu (9,9 M€ d'AP), à l'aménagement urbain 2015-2020 (11 M€) et à l'habitat 2015-2020 (35,5 M€ d'AP)

Toutefois, les dispositions combinées des articles L. 3611-3 et L. 3332-3 du CGCT, autorisent les contributions des communes aux dépenses d'investissement de la Métropole.

### 1.3- Les grands équilibres financiers

La stratégie financière de la ville de Lyon repose sur l'objectif constant d'un endettement maîtrisé. Au cours de la période examinée, la capacité de désendettement s'est établie en moyenne à cinq années. Cet objectif est devenu d'autant plus primordial que la collectivité emprunte sur le marché obligataire, auquel elle peut ainsi accéder dans les meilleures conditions.

Afin de maîtriser son endettement la ville a fixé, depuis 2003, un montant d'investissement annuel de 100 M€. Puis, pour maintenir ce niveau d'investissement, malgré la baisse des dotations d'Etat, la ville a agi sur la deuxième variable d'ajustement qu'est la capacité d'autofinancement, par la mise en œuvre d'un plan « *Marges de manœuvre* ».

## 2 LA FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT

### 2.1 Le plan « *Marges de manœuvre* » et la contractualisation avec l'Etat

Afin de maintenir les grands équilibres financiers rappelés ci-dessus, malgré la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qu'elle reçoit de l'Etat, la ville a élaboré et mis en œuvre, dès 2014, un plan « *Marges de manœuvre* » destiné à dégager un gain de 40 M€ à l'horizon 2020.

Si la hausse de la fiscalité de début de mandat a couvert la perte de DGF de 40 M€ constatée de 2013 à 2017, les autres facteurs ayant une incidence négative sur l'autofinancement, notamment les charges induites par les investissements nouveaux, nécessitaient de dégager des marges de manœuvre supplémentaires du même montant.

Le plan a ainsi identifié 172 pistes d'économie, chiffrées à hauteur de 40,1 M€, dont 8,9 M€ ont concerné le périmètre et la qualité du service public, 5,3 M€ la rationalisation des subventions et participations, 10,9 M€ la modernisation et l'optimisation et 15 M€ les tarifs et recettes. Chaque piste a été cotée en fonction de sa faisabilité. En 2017, un cabinet extérieur a recherché des pistes d'économies supplémentaires pour sécuriser l'exécution du plan, un écart de 4 M€ à 8 M€ ayant été constaté entre l'objectif et les gains prévisionnels dont la réalisation n'engendrait pas de difficulté particulière.

Ces pistes d'économie, combinées à une augmentation de 40 % des recettes, ont été prises en compte au plan budgétaire.

La mise en place du plan « *Marges de manœuvre* », dont l'élaboration et la réalisation sont suivies au niveau technique comme au niveau politique, constitue une bonne pratique qui a facilité la mise œuvre du contrat entre l'Etat et la collectivité, en 2018, au titre de sa participation à la réduction des dépenses publiques. A titre d'exemple, les économies de plus de 100 k€ réalisées en 2015 sont répertoriées dans le tableau ci-après.

**Tableau 85 : Economies réalisées en 2015 au titre du Plan « Marges de manœuvre »**

Montant économies réalisées	Economies supérieures à 100 k€
1,8 M€ de recettes supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>Augmentation du tarif de la vignette résident : 652 k€</li> <li>Révision de la politique tarifaire des musées : 257 k€</li> <li>Augmentation des droits de voirie : 211 k€</li> <li>Revalorisation des tarifs des cantines : 211 k€</li> <li>Augmentation des tarifs de piscines : 200 k€</li> <li>Augmentation des tarifs pour les demandes de livraison et manutention : 101 k€</li> </ul>
1,7 M€ de réduction de la masse salariale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suppressions de postes 1,7M€</li> <li>Réduction de 10 % des heures supplémentaires de la police municipale : 168 k€</li> </ul>
5,5 M€ de réduction de dépenses et de subventions	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réduction de la subvention d'équilibre des antennes du CCAS : 1 M€</li> <li>Mise sur le marché concurrentiel de la totalité des achats de gaz de la ville : 600 k€</li> <li>Réduction de la subvention au Comité des œuvres sociales : 400 k€</li> <li>Arrêt de Cap Canal (suppression de subvention) : 340 k€</li> <li>Réduction de la collecte des encombrants : 128 k€</li> <li>Réduction des subventions de CALA et du théâtre Tête d'Or : 109 k€</li> <li>Annulation de la manifestation Street Day : 105 k€</li> </ul>
9 M€	

Source : S&P point d'avancement marges de manœuvre mars 2016 actualisé par l'ordonnateur dans ses réponses au rapport d'observations provisoires

Selon le comité de suivi stratégique du 28 février 2018, l'objectif de 40 M€ de gains à l'horizon 2020 était réalisé à hauteur de 34 M€ à fin 2018, permettant, pour cet exercice, de respecter l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la ville, contractualisé avec l'Etat au taux annuel moyen de 1,15 %<sup>255</sup>. Sur la base de ce taux, le choix a été fait d'agir « selon deux axes principaux :

- mettre en œuvre un pilotage spécifique de l'exercice 2018, pour assurer une consommation de crédits qui reste dans le plafond autorisé des dépenses réelles de fonctionnement, ce plafond étant inférieur de 6,4 M€ aux crédits votés en décembre 2017, pour le budget primitif 2018 ;
- mettre en œuvre une démarche nouvelle de pilotage des dépenses des exercices ultérieurs, intégrant toutes réflexions utiles au maintien des dépenses de fonctionnement, dans la limite des plafonds autorisés et au respect des objectifs énoncés au contrat en matière d'amélioration du besoin de financement ».

## 2.2 L'excédent brut de fonctionnement

**Tableau 86 : Excédent brut de fonctionnement**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne (VAM)
Produits de gestion	628 602	632 173	656 702	654 383	656 692	1,1 %
- Charges de gestion	534 806	548 017	558 020	563 265	570 579	1,6 %
= Excédent brut de fonctionnement	93 795	84 155	98 681	91 118	86 113	- 2,1 %
en % des produits de gestion	14,9 %	13,3 %	15,0 %	13,9 %	13,1 %	

<sup>255</sup> Conformément à l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques, la ville de Lyon, dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€, a signé avec l'Etat un contrat ayant pour objet, selon les termes de la loi, de consolider sa capacité d'autofinancement et d'organiser sa contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.

De 2013 à 2017, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) décroît de 7,7 M€, sous l'effet d'une dynamique des charges de gestion plus importante que celle des produits de même nature. Il passe ainsi de 93,8 M€ à 86,1 M€.

Alors que les dotations d'Etat se contractent (- 40 M€ de DGF), la hausse de la fiscalité locale et des ressources d'exploitation ne suffit pas à financer la contribution croissante au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales – FPIC (+ 4,9 M€), et l'augmentation des charges de personnel (+ 35,5 M€) ou la hausse des subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé (+ 5,5 M€), que de nouveaux services et équipements ont générés.

La part de l'EBF dans les produits de gestion passe ainsi de 14,8 % à 12,8 %, diminuant les capacités de la collectivité à investir.

## 2.2.1 Les produits de gestion

### 2.2.1.1 Les ressources fiscales

En 2017, les ressources fiscales de la ville de Lyon s'établissent à 420,3 M€. Elles connaissent, au cours de la période 2013 à 2017, une augmentation cumulée de plus de 50 M€, principalement sous l'effet de l'évolution des produits de la fiscalité directe. Les ressources fiscales de la ville sont également constituées de la taxe additionnelle aux droits de mutation, des taxes sur l'utilisation des services publics et du domaine et de la taxe sur la consommation finale d'électricité. La part des ressources fiscales dans les produits de gestion augmente et s'élève à 64 % en 2017, contre 59 % en 2013.

#### 2.2.1.1.1 La fiscalité directe locale

Membre de la communauté urbaine, puis de la Métropole de Lyon à compter de 2015, la ville perçoit les seuls impôts dits « ménages » : taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

En augmentation de 40 M€ entre 2013 et 2017, le produit de la fiscalité directe locale augmente plus particulièrement en 2015, suite à une augmentation des taux d'imposition. Alors que le taux d'imposition pour la taxe d'habitation avoisine celui constaté pour les communes de même strate démographique, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est nettement inférieur, ce qui confère à la ville des marges de manœuvre certaines.

La ville a par ailleurs instauré, à compter de 2016, la majoration de 20 % de la taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale, ce qui a généré un produit annuel supplémentaire de 1,6 M€ en 2016 et en 2017.

**Tableau 87 : Produits de la fiscalité directe locale**

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Impôts locaux nets des restitutions	310 917	315 262	341 061	347 422	351 766	3,2 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Grâce à ses bases d'imposition, la ville de Lyon bénéficie d'un produit de fiscalité directe locale supérieur au produit moyen perçu par les communes de la même strate démographique. En 2017, il s'établit à 350 M€ soit 679 € par habitant, contre 632 € pour les collectivités de même strate.

**Tableau 88 : Produits de fiscalité directe locale**

En €/hab	2013	2014	2015	2016	2017
<b>TH</b>					
Ville de Lyon	333	332	354	355	354
Moyenne de la strate	275	277	293	302	302
<b>TFPB</b>					
Ville de Lyon	293	295	316	323	325
Moyenne de la strate	305	310	323	329	330
<b>TFPNB</b>					
Ville de Lyon	1	1	1	1	1
Moyenne de la strate	1	1	1	1	1
<b>Produit fiscal total</b>					
Ville de Lyon	627	628	671	679	680
Moyenne de la strate	581	588	617	632	632

Source : DGFIP, comptes individuels des collectivités

### 2.2.1.1.2 Les bases d'imposition

La ville de Lyon bénéficie de bases d'imposition favorables. En 2017, la valeur locative moyenne s'établit à 1 584 € par habitant pour la TH et à 1 782 € par habitant pour la TFPB, contre respectivement 1 368 € par habitant et 1 392 € par habitant pour la moyenne des communes de même strate démographique<sup>256</sup>.

**Tableau 89 : Bases d'imposition**

En €/hab	2013	2014	2015	2016	2017
<b>TH</b>					
Ville de Lyon	1 563	1 558	1 598	1 586	1 584
Moyenne de la strate	1 308	1 317	1 363	1 358	1 368
<b>TFPB</b>					
Ville de Lyon	1 709	1 715	1 735	1 774	1 782
Moyenne de la strate	1 322	1 344	1 364	1 380	1 392
<b>TFPNB</b>					
Ville de Lyon	3	3	3	3	3
Moyenne de la strate	4	4	4	4	4

Source : DGFIP, comptes individuels des collectivités

Ces valeurs font l'objet d'abattements importants d'un montant de 166,8 M€ en 2017 (324 € par habitant, contre 215 € par habitant pour la moyenne de la strate en 2017).

La commune a retenu les taux maximum en ce qui concerne l'abattement obligatoire pour charges de famille<sup>257</sup> et a adopté l'abattement supplémentaire de 10 % pour les personnes invalides et handicapées.

<sup>256</sup> La ville de Lyon fait partie de la strate des communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

<sup>257</sup> 20 % de la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité concernée, pour chacune des deux premières personnes à charge ; 25 % pour chacune des personnes à charge suivante.

Quant à l'abattement facultatif général à la base, la ville l'a maintenu, comme le lui permet la loi<sup>258</sup>, au taux de 20 %, soit au-delà de la fourchette comprise entre 1 et 15 % actuellement en vigueur.

La ville a toutefois supprimé, à compter de 2016, l'exonération de deux ans de taxe foncière sur les propriétés bâties bénéficiant aux constructions nouvelles, qui ne sont pas financées au moyen de prêts aidés par l'Etat ou de prêts conventionnés.

Outre l'évolution forfaitaire votée annuellement dans la loi de finances, les bases d'imposition de la collectivité connaissent une évolution physique modérée. La commune pâtit, comme l'ensemble des collectivités locales, des lacunes qui affectent la désignation et la valorisation des locaux taxables et surtout des retards dans leur actualisation.

**Tableau 90 : Evolution des bases d'imposition**

	2013	2014	2015	2016	2017
TH					
Bases en k€	769 867	778 654	807 286	807 784	817 503
Variation forfaitaire	1,80	0,90	0,90	1	0,40
Variation physique	1,64	0,24	2,80	-0,9	0,50
Variation totale	3,5	1,14	3,70	0,1	0,90
TFPB					
Bases en k€	841 743	857 308	876 521	903 438	914 378
Variation forfaitaire	1,80	0,90	0,90	1	0,40
Variation physique	1,68	0,95	1,33	2,07	1,14
Variation totale	3,5	1,85	2,24	3,07	1,54

Sources : rapports du maire et DGFIP, comptes individuels des collectivités

Pour l'exercice 2016, la progression des bases de la taxe foncière, sensiblement plus marquée que celles de la taxe d'habitation (3,1 %, contre 1,9 %), résulte essentiellement de la mise en œuvre, pour la première année, de la suppression de l'exonération de taxe foncière de deux ans pour les logements neufs, conduisant ainsi à un accroissement des bases de 4,5 M€. S'y ajoute l'évolution très dynamique des bases professionnelles (+ 5 %) qui représentent plus d'un tiers des bases de taxe foncière. En 2017, le dynamisme des bases foncières professionnelles (+ 3 %) est confirmé et explique pour partie que la progression des bases de la taxe foncière est à nouveau plus élevée que celle des bases de la taxe d'habitation (1,5 %, contre 1 %). En outre, la deuxième année de la suppression de l'exonération de taxe foncière pour les logements neufs ajoute 1,7 M€ de bases supplémentaires. Toutefois, entre 2013 et 2017, les bases annuelles<sup>259</sup> de ces deux taxes ont, en définitive, évolué à des rythmes très différents, du fait principalement des mesures nationales liées à la suppression du dispositif d'exonération dit « *de la demie part des veuves* ».

### 2.2.1.1.3 Les taux d'imposition

En 2015, la ville a porté le taux de la taxe d'habitation de 21,30 % à 22,15 % et celui de la taxe foncière de 17,17 % à 18,23 %. A l'exception de la taxe d'habitation, les taux d'imposition adoptés sont très inférieurs à ceux constatés pour les communes de même strate démographique. L'importance des valeurs locatives permet à la collectivité de maintenir un taux de taxe foncière inférieur de 5,5 points au taux moyen en vigueur dans les communes de sa strate démographique.

<sup>258</sup> Article 1411 du code général des impôts.

<sup>259</sup> Par exemple, pour la taxe d'habitation + 16 M€ en 2015 et - 11 M€ en 2016.

**Tableau 91 : Taux des contributions directes**

	2013	2014	2015	2016	2017
TH	21,30 %	21,30 %	22,15 %	22,15 %	22,15 %
Moyenne nationale de la strate	21,01 %	21,01 %	21,47 %	22,25 %	22,08 %
TFB	17,17 %	17,17 %	18,23 %	18,23 %	18,23 %
Moyenne nationale de la strate	23,08 %	23,07 %	23,67 %	23,87 %	23,74 %
TFNB	19,20 %	19,20 %	19,97 %	19,97 %	19,97 %
Moyenne nationale de la strate	35,13 %	35,33 %	36,35 %	36,72 %	35,70 %

Sources : DGFIP, comptes individuels des collectivités

#### 2.2.1.1.4 La pression fiscale

Le niveau de pression fiscale, mesuré par le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal<sup>260</sup>, s'établit en moyenne à 87,3 % de 2013 à 2017, ce qui indique que la commune dispose de marges de manœuvre en matière de contributions directes. Le taux de taxe d'habitation étant supérieur au taux moyen constaté au niveau national, ces marges de manœuvre concernent avant tout la taxe foncière sur les propriétés bâties. Néanmoins, le produit de la TFPB par habitant tend à se rapprocher du produit moyen de la strate, puisqu'il s'établissait à 293 € en 2013 et 325 € en 2017, contre respectivement 305 € et 330 €.

Par ailleurs, l'effort fiscal<sup>261</sup> consenti par le contribuable lyonnais, tant vis-à-vis de la ville que de la Métropole, présente un niveau supérieur à l'effort fiscal moyen de la strate. L'augmentation depuis 2016 est liée au fait que la Métropole perçoit des recettes fiscales qui bénéficiaient antérieurement au département.

**Tableau 92 : Pression fiscale**

	2013	2014	2015	2016	2017
Coefficient mobilisation du potentiel fiscal (Ville)	86,60 %	86,58 %	88,87 %	87,28 %	87,39 %
Effort fiscal (Ville + Métropole sur territoire communal)	1,078	1,076	1,072	1,104	1,337
Effort fiscal moyen de la strate (+100 000 h appartenant à un groupement fiscalisé)	0,855	0,858	0,857	0,872	0,894

Source : calcul CRC et fiches individuelles DGF

#### 2.2.1.1.5 La fiscalité indirecte

Les produits de la fiscalité indirecte perçus par la ville de Lyon proviennent principalement des droits de mutation à titre onéreux – DMTO (35 M€), des taxes sur l'utilisation des services publics et du domaine (droits de stationnement pour 16,7 M€, droits de place pour 1,5 M€, prélèvement sur le produit des jeux pour 4,8 M€, taxe locale sur la publicité extérieure pour 2,4 M€) et de la taxe sur la consommation finale d'électricité (9,5 M€).

De 2013 à 2017, le produit de la fiscalité indirecte est passé de 59 M€ à 68,6 M€, soit une augmentation de 16,3 %. L'essentiel de cette dynamique est toutefois volatile puisque portée par celle du marché de l'immobilier, qui a procuré à la collectivité un produit issu des DMTO en hausse de 6 M€ au cours de la période, droits sur lesquels la commune ne détient aucun pouvoir de taux.

<sup>260</sup> Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est défini par l'article R. 2313-2 du CGCT. Il a été calculé conformément à cette définition.

<sup>261</sup> L'effort fiscal est défini par les articles L. 2334-5 et L. 2334-6 du CGCT.

Cependant, la commune s'est attachée à accroître les produits issus des droits de stationnement (+ 5,2 M€ au cours de la période, dont + 1,8 M€ en 2017), par la création de 4 000 places de stationnement supplémentaires, une réforme tarifaire (augmentation de la vignette résidents, fusion des zones tarifaires « *chrono et presto* ») et le renforcement du dispositif de contrôle. De même, elle a entrepris, en début de période, des contrôles portant sur la publicité extérieure, augmentant ainsi les produits de la taxe locale afférente de 20 %. Les produits des droits de place et de la taxe sur la consommation finale d'électricité, quant à eux, n'ont pas connu d'évolution significative. Toutefois, l'absence de rattachement à l'exercice du reversement du quatrième trimestre 2017 de la taxe finale d'électricité, a conduit à ne comptabiliser sur cet exercice qu'un produit de taxe de 7,6 M€, contre 9,8 M€ au cours des exercices précédents, ce qui minore d'autant le résultat et la capacité d'autofinancement (CAF) de cet exercice.

### 2.2.1.2 Les ressources d'exploitation

**Tableau 93 : Ressources d'exploitation**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Ressources d'exploitation	56 876	62 153	63 035	64 591	65 438	3,6 %
- Mise à disposition de personnel facturée	1 735	1 334	606	658	762	- 18,6 %
- Remboursement de frais	6 581	7 781	6 912	6 673	6 518	- 0,2 %
= Ressources d'exploitation nettes des remboursements	48 559	53 037	55 516	57 260	58 157	4,6 %

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	66	88	139	60	104	12,1 %
+ Redevances et recettes d'utilisation du domaine	9 955	10 346	11 095	10 868	11 543	3,8 %
+ Prestations de services	26 375	27 918	31 634	34 863	34 311	6,8 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine (a)	36 397	38 352	42 869	45 793	45 959	6,0 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public )	11 871	14 397	12 095	11 201	11 903	0,1 %
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	290	287	551	265	293	0,3 %
= Autres produits de gestion courante (b)	12 162	14 684	12 646	11 466	12 197	0,1 %
= Ressources d'exploitation nettes des remboursements (a+b)	48 559	53 037	55 516	57 260	58 157	4,6 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les ressources d'exploitation sont analysées nettes des remboursements de frais et de mises à disposition de personnel, qui correspondent à des charges équivalentes et ne concourent pas, par conséquent, à la formation de l'autofinancement.

En 2017, les ressources d'exploitation perçues par la ville de Lyon s'établissent à 58 M€. Entre 2013 et 2017, elles s'apprécient à 9,6 M€. Elles sont constituées des produits des prestations de service (+ 8 M€), des redevances et recettes d'utilisation du domaine public (+ 1,6 M€), des revenus locatifs et des redevances versées par les délégataires de services publics.

#### 2.2.1.2.1 Les produits des services et du domaine

L'augmentation des ressources d'exploitation concerne avant tout les produits des services et du domaine. Les produits des prestations de service passent ainsi de 26,3 M€ en 2013 à 34,3 M€ en 2017, et ceux issus de l'utilisation du domaine public de 9,9 M€ à 11,5 M€.

L'extension des capacités des services publics municipaux (nouvelles activités périscolaires, crèches<sup>262</sup>, piscines<sup>263</sup>, bibliothèques, augmentation des capacités des restaurants scolaires) est le principal facteur d'augmentation des produits des prestations de services. Elle s'est accompagnée d'une revalorisation des tarifs<sup>264</sup> et de nouvelles modalités de constatation des droits (progression du taux de paiement en ligne pour la restauration scolaire, activités périscolaires, déploiement, à compter de 2014, d'une billetterie informatisée et de contrôle d'accès dans les piscines, passage à la facturation à la demie heure et pointage au départ du parent dans les crèches, modification du système de facturation des participations familiales aux nouveaux rythmes scolaires).

Cependant, sauf pour les crèches, la collectivité n'a pas été en mesure d'indiquer, pour les différents équipements, la part respective de l'effet volume et de l'effet prix dans cette progression des recettes.

L'augmentation des produits des prestations de service est due pour moitié aux redevances et droits des services périscolaires, qui progressent de 4 M€, dont 3 M€ concernent la restauration scolaire, qui bénéficient d'une hausse du nombre des usagers mais également d'une revalorisation régulière des tarifs (2015 et 2017).

Une politique de tarifs sociaux basée sur le quotient familial municipal a été mise en place. La prise en compte de ce quotient dans les tarifs appliqués aux usagers concerne la restauration scolaire, les activités périscolaires et l'activité « *Divertisport* ».

Les activités périscolaires ont généré 1,4 M€ de recettes en 2017, qui ne peuvent être comparées qu'avec celles de l'exercice 2016 (1,3 M€), les données de 2014 et 2015 étant faussées du fait de l'encaissement, en 2015, des trois-quarts des recettes de 2014. Si les participations parentales, calculées à partir du quotient familial municipal, ont nettement progressé, elles représentent seulement 1 %<sup>265</sup> des recettes perçues au titre des activités périscolaires en 2017, et attendues en 2018.

Les redevances et droits des services à caractère culturel augmentent de 1,8 M€ à la faveur d'une programmation attractive et de nouvelles grilles tarifaires (carte culture), la direction des affaires culturelles s'étant fixé un objectif annuel de 600 k€ de recettes supplémentaires.

Les redevances et droits des services à caractère sportif et de loisirs, notamment ceux issus de la fréquentation des piscines dont les tarifs augmentent en 2015, progressent de 0,8 M€, davantage du fait de la progression des tarifs que de celle de la fréquentation. La participation de la Métropole et de la région à l'utilisation des équipements municipaux par les collèges et les lycées, est en baisse de 7,6 % sur la période. Cette participation, prévue à l'article L. 1311-15 du CGCT, doit être calculée par référence aux frais de fonctionnement des équipements.

---

<sup>262</sup> Création de trois équipements nouveaux et extensions de deux autres en 2015. Parallèlement, la ville subventionne 129 places supplémentaires en gestion associative.

<sup>263</sup> Ouverture du centre nautique Tony Bertrand, rénové en 2014. Ouverture toute l'année du bassin de 50 mètres du centre nautique Tony Bertrand à compter de septembre 2015.

<sup>264</sup> Bibliothèques : nouvelle tarification à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015, effet plein en 2016 ; crèches : nouvelles tarification en 2017 ; piscines : augmentation des tarifs en 2015 ; restauration scolaire : augmentation des tarifs en 2015 et 2017.

<sup>265</sup> L'essentiel des recettes provient de prestations servies par la caisse d'allocations familiales.

Les participations respectives des collectivités s'élèvent annuellement à environ à 750 000 € pour la Métropole et à 430 000 € pour la région. Le tarif est en-deçà du coût d'exploitation, puisque le coût horaire de fonctionnement d'un gymnase pour la ville se situe entre 40 et 60 €, alors que la participation de la Métropole est de 14 € de l'heure. De même, une piscine coûte entre 100 € (bassin de 25 m) et 350 € de l'heure (bassin de 50 m), la participation de la Métropole étant de 76 € de l'heure. Or, depuis de nombreuses années (2007 pour les collèges et 2009 pour les lycées), les tarifs d'utilisation des équipements de la ville (gymnases, salles, stades et piscines) n'ont pas été revalorisés. La ville envisage une augmentation annuelle de 2 % en 2019 et 2020.

La création et l'extension de crèches municipales, en 2014 et 2015, et la modification, en 2017, des modalités de facturation (facturation à la demi-heure, pointage au départ du parent) ont fait progresser le montant des redevances et droits des services à caractère social de 0,6 M€. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que l'effort d'amélioration des taux d'occupation des crèches municipales sur les heures creuses a également contribué à l'augmentation du montant des redevances et droits des services à caractère social. Toutefois, la collectivité, est tenue de respecter la tarification nationale, dans le cadre du contrat d'objectif et de gestion passé entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Les participations familiales sont déduites de cette tarification, au regard de leurs ressources et de leurs charges familiales. Ainsi, au cours de la période sous revue, l'effet volume compte pour 77,5 % de l'évolution de la recette, contre 22,5 % pour l'effet tarif. Sur la période 2014-2017, l'écart est encore plus net puisque l'effet tarif ne représente plus que 7,22 % de l'évolution de recettes, contre 92,78 % pour l'effet volume.

A l'exception de la restauration scolaire<sup>266</sup>, la progression des produits des services n'a pas couvert l'augmentation des charges induites par des services déficitaires par nature.

Malgré le départ de l'OL du stade de Gerland, en janvier 2016, et une perte annuelle de redevance pour matchs de 850 k€, les redevances et recettes d'utilisation du domaine public ont cru de 13 %, soit 1,6 M€ en volume, grâce au dynamisme constant des recettes liées à l'occupation du domaine public par les terrasses, kiosques, halles et marchés<sup>267</sup>. Par ailleurs, en 2015, la ville a revalorisé de 10 % la redevance d'occupation du domaine public par les grues et nacelles et instauré une redevance d'occupation privative du domaine public pour l'occupation de places de stationnement par des véhicules de deux ou trois roues destinés à la livraison de repas à domicile.

#### 2.2.1.2.2 Les revenus locatifs

Parallèlement, les revenus locatifs et le produit des redevances perçues pour utilisation d'équipements municipaux (à titre d'exemple, pour l'occupation du grand théâtre, l'opéra national de Lyon verse à la ville une redevance annuelle de 0,9 M€) restent stables, à hauteur de 10,5 M€, et sont, au cours de certains exercices, majorés d'une part variable. Tel est le cas du loyer de la Halle Tony Garnier<sup>268</sup> et de droits d'entrée liés aux baux emphytéotiques administratifs<sup>269</sup>.

<sup>266</sup> Selon les annexes budgétaires, le déficit entre les dépenses et les recettes de fonctionnement de la sous-fonction « Hébergement et restauration scolaire » est passé de 2,8 M€ à 1,1 M€.

<sup>267</sup> Source : rapports du maire : + 160 k€ en 2013, + 260 k€ en 2014, + 180 k€ en 2015, + 573 k€ en 2016, + 200 k€ en 2017.

<sup>268</sup> Dont la part variable 2013 a été constatée en 2014.

<sup>269</sup> 1 M€ en 2013 ; 1,9 M€ en 2014 ; 1 M€ en 2015.

Alors que la gestion locative a été optimisée pour les logements et les baux commerciaux<sup>270</sup>, au cours du précédent mandat, la gestion des salles municipales a fait l'objet d'une attention particulière, courant 2018, une étude menée par la DCI constatant que leurs recettes ne couvraient que 31 % du total des dépenses. Toutefois, la commune ne souhaite pas, pour l'heure, augmenter les tarifs de location des salles municipales applicables aux associations, dont le niveau très favorable participe de la politique culturelle et sociale de la collectivité.

### 2.2.1.3 Les ressources institutionnelles

**Tableau 94 : Ressources institutionnelles**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Dotations Globales de Fonctionnement	110 248	105 835	92 974	79 299	71 423	- 10,3 %
dont dotation forfaitaire	103 271	98 655	85 800	72 078	64 637	- 11,1 %
dont dotation d'aménagement	6 978	7 180	7 174	7 220	6 786	- 0,7 %
Autres dotations	3 154	3 428	3 296	3 798	3 913	5,5 %
dont dotation générale de décentralisation	3 047	3 336	3 296	3 716	3 829	5,9 %
Participations	27 697	27 221	36 178	36 282	38 131	8,3 %
dont Etat	3 220	3 551	5 075	4 674	5 162	12,5 %
dont régions	870	692	643	614	546	- 11,0 %
dont départements	1 426	1 063	749	766	564	- 20,7 %
dont communes	0	0	0	4	2	N.C.
dont groupements	523	714	191	798	1 526	30,7 %
dont fonds européens	161	189	226	105	267	13,4 %
dont autres	21 495	21 012	29 293	29 321	30 063	8,7 %
Autres attributions et participations	10 471	10 086	10 566	9 704	12 151	3,8 %
dont compensation et péréquation	10 321	9 982	10 498	9 114	11 686	3,2 %
dont autres	150	104	67	590	465	32,7 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	151 569	146 570	143 014	129 083	125 618	- 4,6 %

En 2017, le montant des dotations et participations perçues par la ville de Lyon de la part d'entités publiques s'établit à 125,6 M€ et représente 19 % des produits de gestion, contre 24 % en 2013. De 2013 à 2017, ces recettes ont décliné de 26 M€, du fait d'une perte de dotation globale de fonctionnement (DGF) de 38,8 M€.

Plusieurs facteurs ont contribué au fort recul de la DGF : la contribution de la collectivité au redressement des finances publiques, à hauteur de 34 M€, l'écrêtement forfaitaire de la dotation forfaitaire instauré en 2015, au regard du potentiel fiscal par habitant (- 4,75 M€), et la sortie progressive du dispositif de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), réformée par la loi de finances pour 2017, auquel la ville de Lyon n'est plus éligible (- 0,5 M€).

A compter de 2014, la ville perçoit de l'Etat, dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, un fonds de soutien au développement des activités périscolaires, sans que ce fonds (0,6 M€ en 2014, 1,8 M€ en 2015, 1,2 M€ en 2016 et 1,8 M€ en 2017), ni les participations des familles et de la CAF ne couvrent les charges induites par cette réforme. En 2017, les dépenses relatives aux activités périscolaires étaient de 21,3 M€ et les recettes correspondantes de 11,3 M€, soit un reste à charge de 10 M€ pour la ville.

<sup>270</sup> De 2008 à 2013, la ville a procédé à une revalorisation des loyers perçus par de nouvelles règles de gestion des logements loués aux professeurs des écoles, l'identification et le suivi des baux d'habitation relevant du statut de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, dont la revalorisation est possible lorsque le locataire est entré dans les lieux après la date d'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 1986 et la renégociation des baux commerciaux.

En 2016 et 2017, la ville bénéficie d'un supplément de dotation générale de décentralisation pour le financement de nouvelles bibliothèques<sup>271</sup> (933,2 € en 2016, et 1 046,7 k€ en 2017). Plus ponctuellement, la ville a perçu, en 2016, une dotation de 914 k€ pour l'organisation de la coupe d'Europe de football, alors que cette manifestation a engendré pour la municipalité un surcroît de charges de 2,9 M€, pour la seule sécurisation de la Fan Zone<sup>272</sup>. Le renouvellement du contrat enfance-jeunesse, en 2015, a acté le financement des nouvelles activités périscolaires par la caisse d'allocations familiales, à hauteur de 9 M€ par an.

La création, en 2015, sur le territoire de la Métropole de Lyon, d'un fonds métropolitain de péréquation pour la taxe professionnelle, en lieu et place du fonds départemental existant auparavant, permet désormais à la ville de bénéficier de la péréquation des ressources issues de l'écrêtement du produit fiscal des établissements présentant des bases particulièrement importantes. La ville a ainsi perçu, en 2017, 350 k€ au titre de cet exercice, 200 k€ au titre de l'exercice 2016 et 61,7 k€ en 2015.

#### 2.2.1.4 La fiscalité reversée

**Tableau 95 : Fiscalité reversée**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Attribution de compensation brute	48 871	48 871	48 871	48 871	48 871	0,0 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	2 974	2 974	2 974	2 974	2 974	0,0 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 1 687	- 2 927	- 3 946	- 5 280	- 6 570	40,5 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	2	2	2	2	0	- 100,0 %
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	50 160	48 920	47 901	46 567	45 275	- 2,5 %

De 2013 à 2017, la commune a perçu du Grand Lyon, puis de la Métropole de Lyon, des versements de fiscalité d'un montant stable. La ville, qui n'a pas transféré de charges nouvelles, perçoit une attribution de compensation annuelle de 48,9 M€. La redistribution opérée par la Métropole par la dotation de solidarité communautaire n'a pas non plus évolué depuis 2013, alors qu'elle diminuait auparavant, et ce, à la faveur d'une modification des règles de répartition, à compter de cet exercice<sup>273</sup>. La ville a perçu à ce titre un montant annuel de 3 M€.

En revanche, la contribution de la ville de Lyon au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)<sup>274</sup>, qui vise à redistribuer les richesses au sein du bloc communal, a fortement progressé au cours de la période examinée, passant de 1,7 M€ en 2013 à 6,6 M€ en 2017, suivant en cela le caractère progressif du dispositif. La contribution de la ville au FPIC, assise sur la richesse fiscale, mesurée au plan intercommunal, par le biais du potentiel financier agrégé, représente 2 % du produit fiscal de la commune.

<sup>271</sup> Gerland et Lacassagne.

<sup>272</sup> Source : Cour des comptes, « *les soutiens publics à l'Euro 2016 en France, quel retour d'expérience pour les pouvoirs publics* », page 43.

<sup>273</sup> Jusqu'en 2013, la dotation de solidarité communautaire reversée par le Grand Lyon à la ville de Lyon diminuait du pourcentage d'évolution de l'enveloppe globale, soit 2,32 %.

<sup>274</sup> Le FPIC consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

## 2.2.2 Les charges de gestion

**Tableau 96 : Charges de gestion consolidées en k€**

	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Charges à caractère général	120 292	117 838	116 725	117 111	116 159	- 0,9 %
+ Charges de personnel	311 940	325 570	333 520	339 676	347 553	2,7 %
+ Subventions de fonctionnement	76 243	78 920	81 260	80 141	79 977	1,2 %
+ Autres charges de gestion	26 331	25 690	26 516	26 338	26 890	0,5 %
= Charges de gestion	534 806	548 018	558 021	563 266	570 579	1,6 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

**Tableau 97 : Charges de gestion par domaines d'activités**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	Var.2013/2017
Charges de gestion	534 806	548 018	558 021	563 266	570 579	+ 35 773
Services généraux	144 086	146 693	148 809	154 382	158 394	+ 14 308
	26,9 %	26,8 %	26,7 %	27,4 %	27,8 %	
Culture	128 193	125 713	124 432	125 887	128 501	+ 308
	22,5 %	21,6 %	21,1 %	19,1 %	19,2 %	
Enseignement - Formation	89 841	98 922	101 635	102 231	101 676	+ 11 835
	16,8 %	18,1 %	18,2 %	18,1 %	17,8 %	
Famille	46 610	47 693	48 719	50 001	50 305	+ 3 695
	8,7 %	8,7 %	8,7 %	8,9 %	8,8 %	
Aménagement et services urbains, environnement	35 203	38 333	37 986	36 299	36 719	+ 1 516
	6,6 %	7,0 %	6,8 %	6,4 %	6,4 %	
Sport et jeunesse	29 475	19 059	34 335	36 687	35 210	+ 5 735
	5,5 %	3,5 %	6,2 %	6,5 %	6,2 %	
Interventions sociales et santé	29 605	28 480	30 317	27 771	27 713	-1 892
	5,5 %	5,2 %	5,4 %	4,9 %	4,9 %	

Source : annexes aux comptes administratifs, présentation par fonction

Les charges de gestion s'établissent à 570,6 M€ en 2017, contre 534,8 M€ en 2013. 28 % d'entre elles concernent les services généraux, 22,5 % la culture, 18 % l'enseignement, 9 % la famille, 6,5 % l'aménagement et les services urbains et 6 % le sport et la jeunesse.

L'important effort consenti par la ville de Lyon en faveur de la culture peut être illustré par les chiffres suivants : 9,5 M€ de restes à charge pour la ville pour l'orchestre national de Lyon, 4,5 M€ pour le théâtre des Célestins, près de 20 M€ de subvention (mise à disposition gratuite du personnel et subvention de fonctionnement) pour l'opéra national de Lyon, 1,7 M€ pour les Nouvelles subsistances, 6,7 M€ de participation à l'école nationale supérieure des beaux-arts de Lyon et 8,2 M€ de participation au conservatoire à rayonnement régional de Lyon.

L'évolution des charges de gestion est globalement maîtrisée puisqu'elles progressent au rythme annuel moyen de 1,6 %. Cette augmentation a relevé, en premier lieu, des services généraux, puis des domaines d'activités concernés par la mise en service de nouveaux services et équipements. Elle a été limitée par la recherche d'économies, notamment dans le domaine de la culture, dont les charges de gestion ont été contenues, et dans celui des interventions sociales et de santé.

## 2.2.2.1 Les charges à caractère général

Tableau 98 : Charges à caractère général

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Charges à caractère général	120 289	117 830	116 718	117 058	116 103	- 0,9 %
- Remboursement de frais	6 582	7 782	6 912	6 673	6 518	- 0,2 %
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	113 708	110 048	109 805	110 385	109 585	- 0,9 %
en % des produits de gestion	18,0%	17,3%	16,4%	16,5%	16,3%	

La ville de Lyon a maîtrisé ses charges à caractère général, qui diminuent de 4 M€, notamment les fluides (eau et assainissement - 304,7 k€, énergie et électricité - 2 M€, chauffage urbain - 150 k€, carburant - 175 k€), l'entretien et les réparations sur bâtiments (- 4,7 M€), la formation (- 0,7 M€), les rémunérations d'intermédiaires (- 0,5 M€), la publicité, les publications, catalogues et imprimés (- 0,9 M€) et les voyages et déplacements (- 0,9 M€). Toutefois, le coût de la maintenance informatique augmente de 2 M€, suite à l'externalisation de cette prestation, sans que la suppression de huit ETP à la direction des systèmes d'information de la ville ne compense cette charge.

Ces économies, qui ont concerné avant tout les services généraux (- 5,5 M€) et la culture (- 1 M€), résultent de la mise en œuvre du plan « *Marges de manœuvre* » dont l'objectif est d'aboutir à une réduction structurelle des charges par une recherche systématique de rationalisation et d'optimisation des dépenses de gestion. La mise en concurrence des fournisseurs<sup>275</sup>, ainsi que le renouvellement et la rénovation de certains équipements (flotte automobile, points lumineux, bâtiments) ont également été l'occasion de réduire les coûts.

## 2.2.2.2 Les charges de personnel

En augmentation annuelle de 2,8 % au cours de la période sous revue, les charges de personnel, nettes des remboursements des mises à disposition, sont passées de 310,2 M€ en 2013 à 346,8 M€ en 2017. La part des charges de personnel dans les charges de gestion passe ainsi de 58 % à 60,8 %, ce qui est susceptible de réduire les marges de manœuvre de la collectivité.

## 2.2.2.3 Les subventions

Tableau 99 : Subventions versées

en €	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Subventions de fonctionnement	76 243	78 920	81 260	80 141	79 977	1,2 %
dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	14 217	13 467	13 057	12 323	12 142	- 3,9 %
dont subv. autres établissements publics	1 587	1 594	2 088	2 081	1 694	1,6 %
dont subv. aux personnes de droit privé	60 439	63 859	66 115	65 736	66 141	2,3 %

Les subventions de fonctionnement versées par la ville de Lyon en 2017, s'établissent à près de 80 M€, soit une augmentation de 3,7 M€ par rapport à 2013. Cette évolution est marquée par deux éléments de tendance inverse : l'augmentation des subventions allouées aux personnes de droit privé, de l'ordre de 5,6 M€, et la contraction de la subvention versée au CCAS, à hauteur de 2 M€.

<sup>275</sup> Achats de gaz sur le marché concurrentiel en 2015, renouvellement du marché de maintenance des ascenseurs, de l'entretien de la pelouse du stade de Gerland.

Afin de mettre en place, à compter de 2014, les nouvelles activités périscolaires, la ville a recouru aux services des MJC, centres sociaux et maisons de l'enfance pour la moitié de ses groupes scolaires. Elle a également sollicité ces structures pour assurer, dans les écoles, la gestion de la pause méridienne organisée en accueil de loisirs sans hébergement (ALSH).

La subvention allouée à cet effet s'est établie dans un premier temps à 5,5 M€, puis a augmenté de 0,5 M€, « sous l'effet combiné, d'une part, de la hausse des effectifs et du nombre d'animateurs et, d'autre part, du déploiement de nouvelles mesures visant à améliorer et sécuriser le fonctionnement des vendredis après-midi (création de postes de directeurs adjoints et de référents sanitaires, augmentation des crédits destinés aux transports des enfants ».<sup>276</sup> Plus généralement, les subventions accordées aux centres sociaux, MJC et maisons de l'enfance ont augmenté de plus de 5 M€, passant de 7,6 M€ en 2013 à 12,7 M€ en 2017 (10,5 M€ en 2014, 12,9 M€ en 2015 et 12,7 M€ en 2016). Par ailleurs, la ville a diminué de 2 M€ la subvention attribuée au CCAS, suite à une meilleure prise en charge, selon l'ordonnateur, des dépenses de soin et de dépendance par l'Agence régionale de santé (ARS) et le département.

#### 2.2.2.4 Les contributions obligatoires

**Tableau 100 : Contributions obligatoires**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Autres charges de gestion	31 014	30 572	40 779	40 910	40 957	7,2 %
dont contribution aux organismes de regroupement	15 897	15 657	16 117	15 891	15 772	- 0,2 %
dont autres contingents et participations obligatoires (ex : politique de l'habitat)	4 540	4 580	4 785	4 824	4 936	2,1 %

Les contributions de la ville aux organismes de regroupement auxquels elle adhère s'élèvent à 15,8 M€. Elles n'ont pas évolué au cours de la période examinée.

La ville de Lyon contribue à hauteur de 8,2 M€ au fonctionnement du syndicat mixte de gestion du conservatoire à rayonnement régional de Lyon, de 6,5 M€ au fonctionnement de l'école nationale supérieure des Beaux-Arts de Lyon, établissement public de coopération culturelle, de 0,7 M€ au fonctionnement du syndicat mixte de Miribel-Jonage et de 0,3 M€ au fonctionnement du syndicat intercommunal des pompes funèbres de l'agglomération lyonnaise.

La participation obligatoire au fonctionnement des établissements privés d'enseignement du 1<sup>er</sup> degré sous contrat a augmenté de 0,4 M€, passant de 4,5 M€ en 2013 à 4,9 M€ en 2017.

<sup>276</sup> Rapport du maire, compte administratif 2016.

## 2.3 De l'excédent brut de fonctionnement à la capacité d'autofinancement

**Tableau 101 : Capacité d'autofinancement (CAF)**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	93 795	84 155	98 681	91 118	86 113	- 2,1 %
en % des produits de gestion	14,8 %	13,2 %	14,7 %	13,6 %	12,8 %	
+/- Résultat financier	- 8 677	- 9 941	- 10 563	- 7 038	- 8 262	- 1,2 %
+/- Résultat exceptionnel	68	2 935	771	- 5 430	2 963	156,5 %
= CAF brute	85 187	77 149	88 890	78 649	80 815	- 1,3 %
en % des produits de gestion	13,5 %	12,1 %	13,2 %	11,8 %	12,0 %	
- Annuité en capital de la dette consolidée	49 644	53 085	49 910	46 328	55 411	2,8 %
= CAF nette ou disponible	35 542	24 063	38 979	32 320	25 403	- 8,1 %
en % des produits de gestion consolidés	5,7 %	3,8 %	5,9 %	4,9 %	3,9 %	

De 2013 à 2017, l'EBF se contracte de 7,6 M€, pour s'établir à 86 M€ en 2017. Il représente 15 à 13 % des produits de gestion, soit un niveau *a priori* faible. Il est cependant peu entamé par les résultats financiers et exceptionnels, ce qui permet à la collectivité de disposer d'un autofinancement qui couvre l'annuité en capital de la dette et constitue plus de la moitié du financement propre dont elle dispose pour financer ses investissements. A fin 2017, la CAF brute s'élevait à 80,8 M€, ce qui représentait 12 % des produits de gestion.

Au vu de sa situation financière arrêtée au 31 décembre 2017, la ville se devait de poursuivre les efforts, non seulement pour enrayer l'érosion de son autofinancement brut mais également le reconstituer. Ce qui a été fait au vu des données de l'exercice 2018.

Pour ce dernier, en effet, l'EBF et la CAF brute consolidés (hors budget des Halles) s'établissent respectivement à 113,6 M€ et 112,5 M€, soit 16,5 % des produits de gestion. Le plan marge de manœuvres a permis de réduire les charges de gestion de 3,2 M€, alors que les produits de gestion s'accroissent de 24,6 M€ sous l'effet principal des nouvelles modalités de tarification de la redevance de stationnement (+ 7,6 M€) et du dynamisme des DMTO (+ 6 M€) et des bases fiscales (+ 5,7 M€). 85 M€ de dépenses d'équipement, subventions versées comprises, ont été réalisées.

Par ailleurs, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que les dépenses retenues au titre de la contractualisation avec l'Etat se sont établies à 561,1 M€ (budget principal seul), en deçà du plafond contractuellement autorisé de 573,5 M€.

## 2.4 Le financement des investissements

**Tableau 102 : Financement des investissements**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	85 187	77 149	88 890	78 649	80 815	410 691
- Annuité en capital de la dette	49 645	53 086	49 911	46 329	55 412	254 382
= CAF nette ou disponible (C)	35 542	24 063	38 979	32 321	25 403	156 309
Taxes d'aménagement	738	531	376	145	929	2 719
+ Fonds de compensation de la TVA	11 776	14 852	14 519	14 398	11 369	66 914
+ Subventions d'investissement reçues	6 662	5 805	5 218	5 284	4 177	27 145
+ Produits de cession	7 346	4 125	8 190	4 172	6 945	30 778
+ Autres recettes	1 177	17	7 609	0	- 3 434	5 369
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	27 699	25 331	35 912	24 000	19 986	132 927
= Financement propre disponible (C+D)	63 241	49 394	74 891	56 320	45 389	289 236
en % des dépenses d'équipement	46,2 %	38,4 %	89,6 %	75,7 %	51,5 %	56,5 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	136 758	128 673	83 540	74 379	88 188	511 538
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	15 826	23 665	18 469	20 596	13 150	91 706
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	1 473	539	542	196	1 117	3 868
- Participations et inv. financiers nets	381	- 456	762	- 1 307	- 601	- 1 221
+/- Variations autres dettes et cautionnements	- 9	- 87	- 1 595	- 101	91	- 1 702
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 91 187	- 102 940	- 26 827	- 37 443	- 56 556	- 314 953
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 147	- 301	194	- 256	74	- 436
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 91 334	- 103 241	- 26 634	- 37 699	- 56 481	- 315 389
Nouveaux emprunts de l'année	94 217	86 167	40 000	36 612	70 000	326 996
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 882	- 17 074	13 366	- 1 087	13 519	11 606

De 2013 à 2017, la ville de Lyon a consenti un effort d'investissement de 511,5 M€, qu'elle a financé à hauteur de plus de 60 % par le recours à l'emprunt. 90 M€ de subventions d'équipement versées à des tiers s'ajoutent à cet effort d'investissement.

En cumul, au cours de la période examinée, l'autofinancement disponible couvre 30 % des dépenses d'équipement réalisées. De 2013 à 2017, le besoin de financement de la commune s'établit à 315,4 M€, qu'elle couvre entièrement, et au-delà, par le recours à l'emprunt.

Le niveau d'investissement, qui fait l'objet d'une programmation pluriannuelle votée en conseil municipal, s'établit à 100 M€ par an. Cet effort d'investissement est fonction des capacités financières de la collectivité, dont l'objectif affiché est de maintenir une capacité de désendettement de huit à dix ans. Dans les faits, les orientations financières mises en œuvre ont conduit à ne jamais excéder une capacité de désendettement de cinq ans. Cette volonté de maîtriser l'endettement est d'autant plus nécessaire pour accéder aux liquidités du marché obligataire dans les meilleures conditions. Toutefois, 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.

#### 2.4.1 Le financement propre disponible

Le financement propre disponible est constitué de l'autofinancement net des remboursements de l'annuité en capital de la dette et des autres ressources d'investissement hors emprunts. De 2013 à 2017, il s'est établi en cumul à 290 M€, couvrant ainsi environ la moitié des dépenses d'équipement réalisées.

##### 2.4.1.1 La taxe d'aménagement

La ville bénéficie d'un reversement de taxe d'aménagement par la Métropole, afin de financer les équipements publics relevant de sa compétence<sup>277</sup>. D'un montant très variable, il n'a pas excédé le million d'euro.

##### 2.4.1.2 Les subventions d'investissement reçues

La ville de Lyon perçoit peu de subventions d'investissement. De 2013 à 2017, elles ont représenté, en cumul, un peu moins de 10 % du financement propre de la collectivité. Elles ont concerné, en premier lieu, les équipements sportifs pour 9,2 M€, principalement pour financer la halle d'athlétisme de la Duchère et le stade Balmont. Elles ont été versées par la région Auvergne-Rhône-Alpes, le département du Rhône, la Métropole de Lyon, l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et le centre national pour le développement du sport (CNDS). La collectivité a également bénéficié de subventions de la Fédération française de football dans le cadre de l'Euro 2016, pour 2 M€.

En matière d'aménagement, la ville de Lyon a perçu 4,6 M€ de subventions, dont 2,5 M€ de fonds de concours du Grand Lyon, en 2014, pour le parc Sergent Blandan.

La création et la réfection d'établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) ont été financées par la Caisse d'allocations familiales (CAF) et la Métropole, à hauteur de 4,2 M€.

Dans le domaine de la culture, la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) et la région subventionnent l'acquisition et la restauration d'œuvres d'art, et les travaux de chauffage dans les églises. Ces financements, parfois complétés par des financements privés (fondation Bullukian, club du Musée Saint-Pierre, cercle Poussin), ont atteint 3,6 M€.

L'extension et la création de groupes scolaires font également l'objet de subventions de la part du Grand Lyon/Métropole, notamment dans le cadre du projet urbain partenarial dit « PUP Berliet », et des aménageurs (pour la ZAC Massimi : 0,4 M€ en 2013). Ces subventions ont atteint 3 M€ de 2013 à 2017.

##### 2.4.1.3 Les produits de cession

Au moins 10 % du financement propre disponible est constitué des produits de cession. Ils sont plus importants que les subventions perçues. Ces recettes, qui ne font pas l'objet d'un plan pluriannuel approuvé par le conseil municipal, dégagent en général des plus-values de l'ordre de 2,5 M€ à 6,2 M€. Seul l'exercice 2015 enregistre une moins-value de 2,4 M€, provenant de la cession de trois propriétés d'une valeur nette comptable de 6,6 M€, qui ont été vendues pour 3 M€, conformément à l'avis des domaines.

---

<sup>277</sup> Selon les dispositions de l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme, la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est instituée de plein droit dans la Métropole de Lyon. « Une délibération de l'organe délibérant prévoit les conditions de reversement de tout ou partie de la taxe perçue par la...Métropole de Lyon à ses communes membres...compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences ».

**Tableau 103 : Produits de cession**

Détail des +/- values annuelles de cession	2013	2014	2015	2016	2017
Valeur nette comptable des immobilisations	1 124 361	935 890	10 605 829	1 714 750	3 346 136
+/- values annuelles réalisées	6 221 604	3 188 810	- 2 415 706	2 457 205	3 599 325
= Produits de cession de l'année	7 345 965	4 124 701	8 190 123	4 171 955	6 945 461
+/- values en % de la VNC des immo cédées	553,3 %	340,7 %	- 22,8 %	143,3 %	107,6 %

#### 2.4.1.4 Les autres recettes

En 2015, la collectivité a bénéficié du préfinancement, par la caisse des dépôts et consignations, des attributions prévisionnelles versées au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) afférent aux dépenses d'investissement de l'exercice 2015, pour un montant de 7 M€. Ce préfinancement prend la forme d'un prêt à taux zéro et constitue une avance remboursable. La ville rembourse ce prêt de manière fractionnée, par moitié, en décembre 2017 et en avril 2018.

#### 2.4.2 Les investissements

**Tableau 104 : Investissements par budget**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	136 758	128 673	83 540	74 379	88 188	511 538
dont budget principal	136 531	128 361	83 379	73 875	87 812	509 960
dont Théâtre des Célestins	227	311	124	245	241	1 147
dont Orchestre-Auditorium			36	259	135	430
Subventions d'équipement	15 826	23 665	18 469	20 596	13 150	91 706
dont budget principal	15 826	23 665	18 469	20 596	13 150	91 706

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

De 2013 à 2017, la ville de Lyon a consenti un effort d'investissement de 511,5 M€, auxquels s'ajoutent plus de 90 M€ de subventions d'équipement versées à des tiers, soit un effort global de 600 M€.

Cet effort d'investissement, qui est corrélé au cycle électoral, a été plus marqué au cours des exercices 2013 et 2014, avec la réalisation de grands équipements (centre nautique du Rhône<sup>278</sup>, parc sergent Blandan). Le montant moyen des dépenses d'équipement passe ainsi de 132,7 M€ au cours des exercices 2013 et 2014 à 82 M€ au cours des exercices 2015 à 2017. L'investissement prévisionnel moyen pour la période 2018-2020 est, selon la programmation pluriannuelle, de l'ordre de 140 M€.

<sup>278</sup> Ouverture du centre nautique Tony Bertrand rénové en 2014. Ouverture toute l'année du bassin de 50m du centre nautique Tony Bertrand, à compter de septembre 2015.

## 2.4.2.1 La nature des investissements

Tableau 105 : Investissements par fonction (budget principal)

En k€	2013	2014	2015	2016	2017
0 - Services généraux des administrations publiques locales	19 067	22 009	11 577	9 226	10 950
1 - Sécurité et salubrité publiques	3 060	3 880	2 013	3 211	2 631
2- Enseignement - formation	42 302	25 865	17 846	19 167	27 607
3 - Culture	21 831	18 422	17 132	14 380	17 562
4 - Sports et jeunesse	27 267	34 982	20 593	13 753	13 245
5 – Interventions sociales et santé	2 493	9 287	7 627	6 786	3 015
6 - Famille	5 672	6 722	4 322	7 820	4 916
7 - Logement	7 162	3 468	4 935	6 555	4 903
8 – Aménagement et services urbains, environnement	23 915	27 627	20 332	13 253	15 200
9 – Action économique	744	1 664	391	1 651	1 162

Sources : annexes aux comptes administratifs

L'enseignement est le premier poste d'investissement de la ville avec 132,8 M€ (construction, restructuration et rénovation d'écoles), devant le sport et la jeunesse, 109,8 M€, les aménagements et services urbains, 100,3 M€, la culture, 89,3 M€, les services généraux des administrations publiques, 72,8 M€, la famille, 29,5 M€, les interventions sociales et de santé, 29,2 M€, le logement, 27 M€, la sécurité et salubrité publiques, 11,7 M€, et l'action économique, 5,6 M€.

Cette répartition de l'effort financier apparaît globalement cohérente avec les compétences de la commune, qui n'a transféré à la Métropole aucun équipement sportif ou culturel. La chambre relève toutefois que les montants investis dans le logement, compétence métropolitaine, équivalent à ceux consacrés à la famille (crèches<sup>279</sup>, hébergement des personnes âgées). L'effort de la ville en faveur du logement social lui permet d'atteindre, à compter de 2016, l'objectif de 20 % fixé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

### 3 SITUATION BILANCIELLE, DETTE ET GESTION DE LA TRESORERIE

De 2013 à 2017, l'encours de dette a crû de 29,5 M€. Il est passé de 391,3 M€ à 420,8 M€. Cette évolution n'a pas altéré la solvabilité de la commune qui présente, au terme de la politique d'investissement analysée ci-dessus, une capacité de désendettement de cinq années. L'endettement est maîtrisé. Au 31 décembre 2017, la dette ne représentait que 13,8 % de ses ressources propres.

Le volume d'emprunt mobilisé l'a été au plus près des besoins, au regard de la trésorerie disponible par ailleurs : tirages sur lignes de trésorerie, billets de trésorerie et recettes encaissées mais non encore budgétées<sup>280</sup>. Ainsi, la faiblesse, voire l'absence de fonds de roulement observée de 2013 à 2017, n'est-elle pas, au cas d'espèce, le reflet d'une situation financière dégradée. La ville paie ses fournisseurs dans un délai très en deçà du délai maximal réglementaire de 30 jours, le délai global de paiement s'établissant à 17,13 jours en 2017, contre 14,79 jours en 2016.

<sup>279</sup> 52 places en crèches ont été créées entre 2013 et 2017.

<sup>280</sup> Les recettes encaissées et non encore budgétées s'établissaient à 13,6 M€ en 2014, 7,8 M€ en 2015, 5,9 M€ en 2016 et 4,6 M€ en 2017. Elles concernaient des participations de la CAF, de la Métropole, de la région, des revenus de placements financiers (coupons), la taxe additionnelle sur droits de mutation...

### 3.1 La structure de la dette

#### 3.1.1 Le recours au marché obligataire

**Tableau 106 : Encours de dette (en M€)**

	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
+ Dettes financières (hors obligations)	342,2	326,7	279,9	244,0	227,8	- 9,7 %
+ Emprunts obligataires (163)	49,0	97,5	136,0	159,5	193,0	40,8 %
= Encours de dette	391,2	424,2	415,9	403,5	420,8	2,9 %

Source : comptes de gestion

**Tableau 107 : Structure de l'encours par nature de dettes au 31 décembre 2017 (en M€)**

	Montant
Emprunts obligataires (163)	193,0
Emprunts obligataires contracté auprès d'une assurance mutuelle (1681)	13,3
Total emprunts obligataires	206,3
Emprunts auprès des établissements financiers	212,4
Sous-total emprunts	418,8
Autres dettes (1687 Opérations Barbaran, Quadrilatère)	1,5
Dépôts et cautionnements	0,5
Total encours de dette	420,8

Source : annexes au compte administratif 2017

Au cours de la période examinée, la ville a privilégié le recours au marché obligataire pour financer ses investissements. Alors qu'à fin 2013, les emprunts obligataires ne représentaient que 24,5 % de l'encours de dette, ils en constituaient la moitié au 31 décembre 2017.

L'essentiel des emprunts obligataires souscrits sont remboursables in fine. La collectivité a lissé le recours à l'emprunt et le tableau d'amortissement de la dette fait apparaître une annuité en capital de la dette récurrente de 40 M€ sur la durée résiduelle des émissions obligataires, ce qui écarte tout risque de liquidité à moyen ou long terme. Ce recours au marché et la baisse des taux ont contribué à réduire les montants d'intérêt versés, qui ont décru d'un tiers de 2013 à 2017.

**Tableau 108 : Intérêts réglés à l'échéance (en €)**

2013	2014	2015	2016	2017
8 754 262	8 855 086	8 732 453	6 809 337	5 764 133

Source : balances des comptes

#### 3.1.2 Une désensibilisation de la dette

Au cours de la période examinée, les emprunts à risque n'ont pas représenté plus de 5 % de l'encours de dette. Au 31 décembre 2017, la totalité de la dette est sécurisée et classée A1 selon la charte Gissler. Un seul emprunt, qui représente 0,4 % de l'encours, demeure dans la catégorie des emprunts les plus risqués. Il sera totalement amorti à fin 2020.

A l'exception d'un emprunt assorti d'un taux à effet cumulateur (snowball), la collectivité a fait le choix, au regard du coût de sortie induit, de neutraliser les risques potentiels liés aux emprunts structurés<sup>281</sup>, par le recours à des instruments de couverture. Les instruments de couverture mis en place ont toutefois présenté des risques potentiels identiques, puisqu'il s'agit de swap à structure. La collectivité a cependant bénéficié d'une conjoncture favorable et le différentiel entre les intérêts payés et les intérêts perçus au titre de ces swaps lui a rapporté 1,3 M€ en cumul, de 2013 à 2017.

Un emprunt de 10 M€, contracté auprès du Crédit agricole en 2010, à des conditions de taux à effet cumulateur, et dont le taux d'intérêt avait atteint 26,36 %, a néanmoins été refinancé par décision du maire en date du 21 octobre 2013. A la date de remboursement anticipé, le 4 novembre 2013, le capital restant dû était de 5,3 M€. Un emprunt pour refinancer cette somme a été réalisé auprès du même établissement financier, pour une durée de sept ans et neuf mois, au taux fixe de 4,62 %, ce taux dégradé permettant de minorer la soule liée au remboursement anticipé.

L'indemnité de remboursement anticipée, fixée à 10,1 M€ par le Crédit agricole, a été réglée par un versement de 1,6 M€ annuel de 2014 à 2018, pour un montant total de 7,9 M€, puis par la souscription d'un emprunt de 10 M€, dont le niveau de taux fixe (3,95 %) dégradé par rapport aux conditions de marché de l'époque, comprenait le solde de l'indemnité soit 2,2 M€.

La chambre constate que le refinancement de cet emprunt a été plus onéreux que le montant initialement emprunté, soit une perte de plus de 10 M€. Cette perte n'a pu être atténuée par les gains de 1,2 M€ consécutifs à la renégociation, entre 2014 et 2017, des conditions de neuf prêts, d'un montant total de 33 M€.

**Tableau 109 : Conditions de refinancement des emprunts (en €)**

Exercice	Conditions de départ		Conditions après refinancement		IRA	Gain financier estimé après IRA
	Nominal	Taux +marge	Nominal	Taux +marge		
<b>2014</b>	4 583 333,35	EUR 3M + 2,40 %	4 583 333,35	EUR 3M + 1,27%	137 500	188 000
<b>2014</b>	4 250 000,03	EUR 3M + 1,98 %	4 250 000,03	EUR 3M + 1,27 %	127 500	101 000
<b>2015</b>	2 833 333,19	3,45 %	2 833 333,19	0,81 %	122 188	46 000
<b>2015</b>	17 779 786,74	Taux fixes sur cinq emprunts	17 779 786,74	1,04 %	853 083	507 000
<b>2016</b>	3 588 787,73	2,80 %	3 588 787,73	0,994 %	62 804	355 000
	33 035 241,04		33 035 241,04		1 303 075,00	1 197 000

Source : ville de Lyon

Au total, de 2013 à 2016, la ville a refinancé 43 M€ d'encours de dette, pour un coût de 11,3 M€ (34 %).

### 3.2 La gestion de trésorerie

La collectivité a choisi de mobiliser les lignes de trésorerie adossées à certains de ses emprunts. Alternativement, elle recourt aux billets de trésorerie<sup>282</sup>, en arbitrant les tirages en fonction des coûts d'opportunité de chaque instrument.

<sup>281</sup> Les emprunts structurés étaient au nombre de six en 2013, quatre en 2014, trois en 2015, deux en 2016 et un en 2017.

<sup>282</sup> Les billets de trésorerie sont des titres de créance négociables émis par les entreprises sur le marché monétaire, pour une durée pouvant s'étendre de 10 jours à un an. Dans la pratique, la durée de vie moyenne des billets de trésorerie est très courte, entre un et trois mois. Ils sont émis par coupure de 150 000 € minimum. Le billet de trésorerie permet aux entreprises d'emprunter directement à court terme auprès d'autres entreprises, sans passer par le système bancaire, en obtenant des conditions très proches du marché monétaire.

Tout au long de la période examinée, la collectivité a signé annuellement trois à quatre contrats de lignes de trésorerie qu'elle n'a pas mobilisés, alors même que les montants maximums cumulés des tirages qu'ils autorisaient étaient multipliés par trois, passant de 40 M€ en 2013 à 120 M€ en 2018<sup>283</sup>. Ces contrats sont en fait des lignes de substitution<sup>284</sup> nécessaires pour pouvoir garantir le remboursement d'un billet arrivé à échéance. Ils ont compensé la diminution de l'encours des emprunts revolving servant de cautionnement jusqu'alors. Les lignes de trésorerie n'ont, de ce fait, pas vocation à être mobilisées, même si l'absence d'utilisation est susceptible de générer des frais de dossiers<sup>285</sup> et de non utilisation<sup>286</sup>.

L'utilisation des outils de trésorerie (lignes ou billets) est décidée dans le cadre de la gestion quotidienne des débits et crédits sur le compte que la collectivité détient auprès de la trésorerie municipale, dont les services font parvenir quotidiennement à la direction des finances, un état des débits et crédits passés le jour même, et le solde qui en découle. Ce solde est ensuite rapproché d'un estimatif des paiements devant être effectués le lendemain (hors recettes). Si la différence entre le solde et les paiements estimés est négative, la collectivité comble le déficit en choisissant l'option la moins onéreuse. Le recours aux billets de trésorerie est privilégié du fait des conditions avantageuses proposées, conduisant à l'application de taux d'intérêt négatifs<sup>287</sup>. 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.

Si, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur affirme que le recours aux billets de trésorerie a rapporté à la ville, en 2017, un gain de 69 k€, contre 156 k€ de frais financiers si elle avait recouru à la ligne de trésorerie la moins onéreuse, il n'indique pas, toutefois, les coûts de gestion des lignes de trésorerie non utilisées.

#### **4 LES RISQUES HORS BILAN ET CEUX DES ENTITES LIEES**

##### **4.1 Le budget annexe des Halles**

Le budget annexe des Halles retrace l'activité du marché couvert dénommé Halles Paul Bocuse. C'est un service public industriel et commercial (SPIC) qui, selon les dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT, doit être équilibré en recettes et en dépenses.

Les constatations faites lors du précédent contrôle de la chambre, rappelées ci-dessous, sont toujours d'actualité. « *La préservation de l'équilibre budgétaire requiert une progression de l'autofinancement qui passe par la baisse des dépenses d'exploitation du service et/ou l'augmentation des recettes d'exploitation, a fortiori si la ville de Lyon souhaite poursuivre son effort d'investissement et améliorer les aménagements intérieurs (carrelage, climatisation, éclairage)* ». <sup>288</sup>

<sup>283</sup> Source : annexes aux comptes administratifs. Ces montants s'entendent au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice.

<sup>284</sup> Ou « *back up line* » en anglais : « *Engagement, ne constituant pas une caution, accordé par un ou plusieurs établissements de crédit à un émetteur de billets de trésorerie, et garantissant à ce dernier qu'un concours lui sera consenti si la situation du marché ne permet pas de procéder au renouvellement de ces billets* ». Arrêté du 18 février 1987 relatif à l'enrichissement du vocabulaire économique et financier.

<sup>285</sup> Pour les lignes de trésorerie conclues en 2018 : 20 k€ de frais de dossier pour le contrat conclu avec la Caisse d'épargne, 16 k€ pour celui conclu avec la Banque postale, 1 k€ de frais de dossier et 12 k€ de commission de confirmation pour le contrat conclu avec la Société générale.

<sup>286</sup> A titre d'exemple, la convention de ligne de trésorerie conclue le 22 janvier 2018 avec la Banque Rhône-Alpes pour 5 M€ prévoit, dans son article 4, une commission de non utilisation de 0,04 % sur la partie non utilisée de la ligne de trésorerie.

<sup>287</sup> Les taux des billets sont indexés sur l'Eonia (taux moyen pondéré auquel les banques représentatives de la zone euro rémunèrent les dépôts au jour le jour), devenus négatifs (- 0,35 en moyenne) depuis 2015.

<sup>288</sup> Extrait du rapport d'observations définitives de la ville de Lyon en date du 12 décembre 2014.

L'équilibre financier du budget annexe des Halles est précaire. De 2013 à 2017, l'autofinancement cumulé (1,5 M€) a été insuffisant pour rembourser l'annuité en capital de la dette (1,9 M€), nécessaire à la couverture de l'effort d'investissement consenti. L'emprunt souscrit par le budget principal et avancé au budget des Halles a donc servi, non seulement à financer les investissements mais également à se rembourser en partie. Les mouvements financiers relatifs aux emprunts contractés par le budget principal pour le compte du budget annexe des Halles Paul Bocuse, imputés par le budget annexe au compte 1687 « *Autres dettes* », ont été détaillés en débit et en crédit dans la présente analyse. Ils sont présentés à la ligne « *annuité en capital de la dette* » pour les remboursements effectués au budget principal et à la ligne « *nouveaux emprunts de l'année* » pour les versements perçus du budget principal.

**Tableau 110 : Budget annexe des Halles Paul Bocuse – Le financement des investissements**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	288 277	344 092	411 387	276 878	232 341	1 552 975
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	930 226	249 458	258 772	249 927	260 825	1 949 208
= CAF nette ou disponible	- 641 949	94 634	152 615	26 951	- 28 484	- 396 233
en % du produit total	- 32,2 %	24,0 %	26,7 %	18,1 %	15,7 %	
= Financement propre disponible	- 641 949	94 634	152 615	26 951	- 28 484	- 396 233
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	- 197,6 %	42,9 %	184,0 %	9,3 %	- 27,9 %	- 38,8 %
- Dépenses d'équipement	324 831	220 372	82 962	290 913	102 234	1 021 312
+/- Variation autres dettes et cautionnements	3 803	528	- 10 413	7 586	- 62 718	- 61 214
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 970 583	- 126 267	80 066	- 271 548	- 68 000	- 1 356 331
Nouveaux emprunts de l'année	920 000	110 000	0	129 174	130 000	1 289 174
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 50 583	- 16 267	80 067	- 142 374	62 000	- 67 158

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La redevance pour services rendus – gardiennage, nettoyage des parties communes, fluides et énergies des lots et des parties communes, masse salariale des personnels municipaux, intervenant sur le site – versée par les commerçants bénéficiant d'une concession d'occupation des emplacements, ne couvre pas les charges correspondantes. Elle évolue moins vite que ces dernières (+ 142 k€, contre + 292 k€). On constate, en effet, une augmentation notable des frais de gardiennage (+ 81 k€), de la maintenance (+ 59 k€) et des impôts (+ 69 k€). C'est la redevance d'occupation du domaine public qui équilibre, comme le notait les dernières observations de la chambre, l'exploitation des Halles.

Le programme de travaux concernant notamment la fermeture des verrières et la réfection du réseau d'eau en sous-sol s'étant achevé en 2016, les petits travaux, évalués à 600 k€ pour la période 2015 à 2020, demeurent le dernier programme d'investissement à financer. L'amélioration de l'autofinancement permettrait de réduire la capacité de désendettement, qui s'établissait à huit ans à fin 2017.

A cet effet, la commune pourrait augmenter les recettes du budget annexe en mettant en place une procédure de publicité et de mise en concurrence des droits d'occupation du domaine public lors de leur cession, comme l'y obligent les dispositions de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques<sup>289</sup> lorsque le titre d'occupation permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique.

<sup>289</sup> L'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques a été modifié par l'ordonnance du 19 avril 2017.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que les contrats de concession d'emplacement, conclus avec les commerçants pour une durée de 15 ans, du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2025, comportent une clause prévoyant une mise en concurrence à l'issue de la concession actuelle.

#### **4.2 La régie personnalisée Halle Tony Garnier**

La Halle Tony Garnier, ancien marché aux bestiaux de l'agglomération lyonnaise, a été transformée en 1988 en l'un des principaux lieux culturels de Lyon. Elle accueille aussi bien des concerts de musiques actuelles, que des spectacles, des salons ou des congrès. Sa superficie totale offre un espace de près de 18 000 m<sup>2</sup> et ses différentes configurations permettent d'accueillir de 5 000 à 17 000 spectateurs. La salle est rénovée une nouvelle fois en 2000.

Propriété de la ville de Lyon, la Halle Tony Garnier est gérée en régie, sous la forme juridique d'une régie personnalisée. Son exploitation relève d'un SPIC, dont les dépenses ne peuvent être prises en charge dans le budget de la commune de rattachement, en vertu des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT.

Or la ville a conservé cette immobilisation à son actif et la loue à la régie. De ce fait, le budget de la régie ne comptabilise pas l'ensemble des dépenses de fonctionnement (frais financiers) et d'investissement (remboursement du capital de la dette et dépenses d'équipement) relatives au SPIC, sauf à ce que le loyer versé couvre l'ensemble de ces charges. L'importance de la trésorerie dont disposait la régie à fin 2017, 3,4 M€, soit l'équivalent de neuf mois de charges courantes, permet d'en douter.

De 2013 à 2017, les loyers versés par la régie à la ville<sup>290</sup> ont atteint un montant cumulé de 1,8 M€, alors que la ville supportait une dépense d'équipement de 1,4 M€ (AP 2013 Halle Tony Garnier de 2,8 M€, consommée à hauteur de 1,4 M€ au 31 décembre 2017). Selon l'ordonnateur, une subvention d'investissement sera demandée à la régie pour financer l'autre moitié du programme d'investissement.

Indépendamment du fait que l'ordonnateur envisage d'affermier la gestion de cet équipement, la chambre recommande d'affecter le bâtiment de la Halle Tony Garnier à l'actif de la régie personnalisée, afin que le budget de celle-ci comptabilise l'ensemble des dépenses et recettes afférentes à la gestion de cette immobilisation.

#### **4.3 Les participations financières**

##### **4.3.1 La SACVL**

La ville de Lyon est l'actionnaire majoritaire de la société anonyme de construction de la ville de Lyon (SACVL), dont elle détient 76,9 % du capital (1,5 M€) et garantit 55 % de l'encours de dette à long terme, soit un risque potentiel de 186,7 M€ au 31 décembre 2017<sup>291</sup>. A cette date, la société gérait 7 715 logements, 457 bureaux et commerces, 3 829 actifs annexes – garages et parkings essentiellement – et 70 % de son chiffre d'affaires était généré par des activités ne relevant pas du logement social<sup>292</sup>.

<sup>290</sup> Pas toujours rattachés à l'exercice auxquels ils se rapportent (cf. chapitre relatif à la fiabilité des comptes).

<sup>291</sup> A la même date, 38 % de l'encours de dette de la société faisait l'objet de l'hypothèque prévue à l'article L. 431-1 du code de la construction et de l'habitation, selon lequel la caisse des dépôts et consignations est subrogée dans l'hypothèque prise par les sociétés de crédit immobilier comme garantie des prêts qu'elles consentent, au moyen des avances accordées par la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré.

<sup>292</sup> Source : rapport de gestion pour l'exercice 2017.

Depuis 2009/2010, conformément aux préconisations du rapport de la chambre régionale des comptes du 2 novembre 2010, le contrôle de la ville sur cet important satellite s'est renforcé, suite à de lourdes pertes financières consécutives à la présence d'emprunts structurés dans l'encours de dette et à une gestion autonome hasardeuse, qui ont conduit la ville à consentir à la SACVL une avance de trésorerie de 15 M€.

Aujourd'hui, la SACVL, qui se recentre sur son cœur de métier, ne dégagne pas d'excédent brut d'exploitation suffisant pour couvrir l'annuité de la dette (en 2017, l'EBE s'établissait à 25,8 M€ et l'annuité de la dette à 14,7 M€ + 12,5 M€ = 27,2 M€), et ce, malgré des différés d'amortissement. Ce ratio devrait se dégrader avec la réduction de loyer solidarité (RLS). Le financement propre de la société repose, par conséquent, sur un plan de cessions d'actifs, dont l'agence de notation américaine Standard & Poor's relève qu'il expose la société aux fluctuations du marché immobilier. Cette ressource, issue de cessions d'actifs qui ne relèvent pas du service d'intérêt général, apparaît cependant indispensable pour financer les rénovations retardées d'un patrimoine locatif, dont l'âge moyen s'établit à 48 ans. Le recours à l'endettement pour l'acquisition et la construction de nouveaux logements est justifié par les taux attractifs de la période et le retour sur investissement que procure un marché tendu. La demande locative est forte sur le territoire de la ville de Lyon et la vacance du parc locatif de la société peu importante.

L'agence de notation souligne que la société souffre encore d'un taux de vacance des locaux tertiaires nettement plus élevé que ceux des logements. Les emprunts structurés représentaient encore 8 % de l'encours de dette (337,4 M€) au 31 décembre 2017.

La Métropole de Lyon étant compétente de droit en matière de politique de l'habitat, le risque potentiel que représente la SACVL pour la ville de Lyon devrait lui être transféré, en vertu des dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT, selon lesquelles, une « *commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société, à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ».

En effet, selon les dispositions de l'article L. 3641-1 du CGCT, en matière de politique de l'habitat, la Métropole est compétente de droit, notamment, en matière de politique du logement, des aides financières au logement social et des actions en faveur du logement social. L'article L. 2252-5 du CGCT énumère de façon limitative les compétences conservées par les communes en cas de transfert volontaire ou de plein droit de tout ou partie de leurs compétences en matière de politique de logement ou d'habitat. Ces compétences se limitent aux garanties d'emprunt et aux cautions qu'elles peuvent accorder aux « *opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux* », ainsi qu'aux subventions et aides foncières. Ces dispositions n'apparaissent pas contraires à celles de l'article L. 1521-1 du CGCT.

Par ailleurs, si 70 % du chiffre d'affaires de la SACVL est généré par des activités annexes au logement social, l'essentiel de son patrimoine est constitué de logements – 7 444 logements et 3 789 garages et parkings – contre 443 locaux d'activité. Elle constitue donc un instrument de la politique de l'habitat et du logement sur le territoire de la Métropole, quel que soit le statut des logements qu'elle loue (sociaux ou non).

#### 4.3.2 La SEM patrimoniale du Grand Lyon

La société d'économie mixte patrimoniale (SEMPAT) du Grand Lyon a été créée en 2012. A l'origine, les collectivités publiques détenaient 66 % du capital : le Grand Lyon, devenu Métropole de Lyon, 55 %, les communes de Lyon, 5,61 %, Vénissieux, 2,53 %, Villeurbanne, 0,66 %, Vaulx-en-Velin, 1,21 %, Rillieux-la-Pape, 0,55 % et le syndicat intercommunal de l'aménagement, du développement et de la promotion des ressources industrielles et de l'emploi du territoire Saône-Mont-d'Or, 0,44 %. Les actionnaires privés se répartissaient le capital restant, à hauteur de 20 % pour la caisse des dépôts et consignations, 12,14 % pour la société d'équipement du Rhône (SERL) et 1,86 % pour la Caisse d'épargne.

Au 31 décembre 2017, la ville de Lyon détenait 683 k€ d'actions de la SEMPAT.

La SEM a pour objet de soutenir le développement économique de territoires considérés comme peu attractifs et/ou dans des secteurs d'activités innovants où la collectivité constate un déficit d'initiatives privées, par le biais de projets immobiliers dont elle maîtrise à la fois la vocation (centres commerciaux en opération de renouvellement urbain, pépinières d'entreprises, plates-formes d'innovation des pôles de compétitivité) et la gestion (acquisition, administration, commercialisation, animation, location, vente), sans exercer de maîtrise d'ouvrage directe.

La SEMPAT ne comporte pas de salarié. Le directeur général est mis à disposition par SCET-Groupement d'employeurs, dans le cadre d'une convention de prestation de service, et l'ensemble des missions est assuré, sous l'animation de ce directeur, par la SERL, également en vertu d'une prestation de service.

Dotée d'un capital social de 14 M€, la SEM détient, au 31 décembre 2017, un patrimoine immobilier de 40 M€ (commerces à Vaulx-en-Velin, la Duchère, Vénissieux, pépinières à Villeurbanne, Lyon 7<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup>, plateforme technologique Gerland Lyon 7<sup>ème</sup>). L'endettement à long terme représente 175 % de ses capitaux propres et sa trésorerie 8 M€ (15,7 % du bilan). L'ensemble des emprunts sont contractés auprès des établissements de crédit actionnaires de la SEM (caisse des dépôts et consignations et Caisse d'épargne)<sup>293</sup>.

La SEM rencontre des difficultés à louer l'ensemble immobilier situé à Gerland et destiné à recevoir des entreprises désireuses d'effectuer de la recherche et du développement dans les laboratoires spécialisés pour les métiers de l'infectiologie et de la virologie. Le caractère monofonctionnel de ce bâtiment a conduit la SEM à confier, à travers un bail unique ferme de neuf ans, la commercialisation et la gestion technique à une société prestataire spécialisée. Cette dernière, qui rencontre des difficultés à commercialiser les locaux, n'a pu honorer les loyers dus à la SEMPAT. Elle a été placée, en 2018, en redressement judiciaire. 3 M€ de créances ont été provisionnées à ce titre par la SEMPAT. Toutefois, l'annexe des états financiers pour 2017 précise que cet immeuble sera racheté par la Métropole en 2018, à sa valeur nette comptable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que l'entreprise prestataire, placée en redressement judiciaire, a été reprise par une autre société. Cette dernière doit reprendre le bail de l'ensemble immobilier de Gerland en vue de le commercialiser.

#### 4.3.3 La SPL Lyon Part-Dieu

La ville de Lyon détient 10 % du capital et la Métropole de Lyon, 90 %.

<sup>293</sup> Voir comptes annuels clos au 31 décembre 2017.

La Métropole de Lyon étant compétente de droit en matière d'aménagement, les dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT lui sont applicables : « *une commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société, à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur déclare que la collectivité se conformera aux dispositions rappelées ci-dessus.

#### 4.4 Les garanties d'emprunts

**Tableau 111 : Annuité de la dette communale et garantie - 2017**

Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	667 546 194
50 % RRF : montant total des annuités susceptibles d'être garanti	333 773 097
Annuité garantie	6 432 011
Annuité de la dette communale	60 982 315
Annuité totale	67 414 326
Annuité totale/RRF	10,1 %

Source : compte administratif 2016

Les dispositions combinées des articles L. 2252-1 alinéa 2 et D. 1511-32 disposent que le montant total des annuités garanties majorées du montant de l'annuité de la dette communale ne doit pas excéder 50 % des recettes réelles de fonctionnement. Les dispositions rappelées ci-dessus ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts accordées par une commune « *pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte* ».

Au 31 décembre 2017, ce ratio atteignait 10 %. La prise en compte des garanties d'emprunts contractés pour des opérations de logement social, soit une annuité 2017 de 19,5 M€, porte ce ratio à 13 %.

## 5 CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

La collectivité a atteint son double objectif de maintenir sa capacité de désendettement au-delà de huit ans, tout en réalisant 100 M€ d'investissements par an. Même si la pertinence de ce choix n'a pu être confirmée par une estimation plus précise des besoins d'entretien et de conservation du patrimoine, la situation financière de la commune est saine. Si, entre 2013 et 2017, la part relative des emprunts pour le financement des investissements a progressé pour compenser la diminution de l'épargne de la commune, cette tendance s'inverse en 2018, puisque l'épargne atteint 69 M€ contre 25 M€ en 2017 et 35 M€ en 2013.

Dans un contexte d'augmentation des charges liée à la dynamique de la population, cette nette amélioration est le fruit d'un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

En raison d'une augmentation des bases fiscales et des taux, la ville dispose en outre de recettes fiscales dynamiques qui ont permis à la fois de compenser la baisse des dotations de l'Etat, concomitante à une augmentation de la participation de la collectivité au fonds de péréquation intercommunal et communal. Dans le même temps, l'augmentation des tarifs de certains services a laissé inchangée la part relative des usagers dans le financement des coûts de ces services.

En définitive, la collectivité est parvenue à préserver les grands équilibres qu'elle s'est fixés. Toutefois, elle supporte encore des charges de centralité, notamment au titre de la gestion d'équipements culturels et sportifs fréquentés majoritairement par des usagers de la Métropole.

A l'avenir, l'amélioration du niveau d'épargne de la commune dépendra de l'atteinte de l'objectif général de réduction des dépenses de fonctionnement. Toutefois, des obligations croissantes de service public, notamment dans le domaine scolaire, pourraient infléchir cette dynamique.

<b>ANNEXES</b>
----------------

## 1 ANNEXES RELATIVES A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 1.1- Annexe 1 - Evolution de la structure des effectifs

**Tableau 112 : Répartition des agents par catégorie (en nombre)**

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Titulaires et stagiaires</b>					
Catégorie A	650	660	658	678	685
Catégorie B	888	926	931	933	939
Catégorie C	4 579	4 596	4 534	4 531	4 483
<b>Total titulaires</b>	<b>6 117</b>	<b>6 182</b>	<b>6 123</b>	<b>6 142</b>	<b>6 107</b>
<b>Non-titulaires sur postes permanents</b>					
Catégorie A	414	409	420	404	382
Catégorie B	237	225	237	251	240
Catégorie C	489	491	533	500	528
<b>Total non-titulaires</b>	<b>1 140</b>	<b>1 125</b>	<b>1 190</b>	<b>1 155</b>	<b>1 150</b>

Source : ville de Lyon

## 1.2- Annexe 2 : Régime des autorisations spéciales d'absence

Tableau 113 : Régime des autorisations spéciales d'absence

Autorisations d'absence en nombre de jours	Ville de Lyon	FP d'État
Mariage ou PACS		
Agent	8 jours	5 jours
Enfants de l'agent	5 jours	
Frères et sœurs de l'agent	3 jours	
Parents de l'agent, ou de son conjoint marié pacsé ou concubin	1 jour	
Frères et sœurs du conjoint de l'agent marié, pacsé ou concubin	1 jour	
Oncles, tantes, neveux, nièces de l'agent ou de son conjoint marié, pacsé ou concubin	1 jour	
Petits enfants	1 jour	
Décès		
Conjoint de l'agent, concubin ou partenaire PACS	5 jours	3 jours
Enfants de l'agent	5 jours	3 jours
parents de l'agent, de son conjoint, concubin ou pacsé	5 jours	3 jours
Grands-parents de l'agent, de son conjoint, concubin ou pacsé	3 jours	
Frères et sœurs	3 jours	
Frères et sœurs de de son conjoint, concubin ou pacsé	1 jour	
Beaux-frères, belles-sœurs de l'agent, de son conjoint marié, pacsé ou concubin	1 jour	
Oncles, tantes, neveux, nièces de l'agent ou de son conjoint marié, pacsé ou concubin	1 jours	
Petits-enfants de l'agent	3 jours	
Conjoint du père, de la mère, du beau-père, de la belle-mère, du grand-père, de la grand-mère de l'agent	1 jour	
Gendre ou belle-fille de l'agent	1 jour	
Maladie grave		
Conjoint, concubin ou partenaire de l'agent	5 jours	3 jours
Enfants de l'agent	5 jours	3 jours
Parent de l'agent, de son conjoint ou partenaire	5 jours	3 jours
Grands-parents de l'agent, ou de son conjoint marié, pacsé ou concubin	3 jours	
Frères et sœurs	3 jours	
Nombre total de jours ouverts	70 jours	23 jours

Source : ville de Lyon

## 1.3- Annexe 3 : Evolution du régime indemnitaire

Tableau 114 : Evolution du régime indemnitaire

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Rémunération principale	123 458 532	127 756 883	130 206 832	131 375 580	135 263 810	9 %
<b>+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires</b>	<b>35 855 864</b>	<b>38 449 079</b>	<b>38 897 292</b>	<b>38 166 583</b>	<b>39 928 823</b>	<b>11,3 %</b>
+ Autres indemnités	5 327 770	5 480 265	5 488 185	5 620 597	5 715 450	7,2 %
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>164 642 166</b>	<b>171 686 228</b>	<b>174 592 309</b>	<b>175 162 761</b>	<b>180 908 083</b>	<b>9,8 %</b>
<b>Part du régime indemnitaire dans la rémunération</b>	<b>21,8 %</b>	<b>22,4 %</b>	<b>22,3 %</b>	<b>21,8 %</b>	<b>22 %</b>	<b>0,3 %</b>
en % des rémunérations du personnel*	75,3 %	75,7 %	75,1 %	74,4 %	75,1 %	- 0,2 %
Rémunération principale	43 080 800	43 485 410	45 290 006	47 043 386	47 884 991	11,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	9 306 028	9 876 662	10 905 541	11 491 952	10 440 283	12,1 %
+ Autres indemnités	9 257	22 557	10 779	133 914	137 505	13,8 %
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>52 396 085</b>	<b>53 384 629</b>	<b>56 206 326</b>	<b>58 669 252</b>	<b>58 462 779</b>	<b>11,5 %</b>
<b>Part du régime indemnitaire dans la rémunération</b>	<b>17,8 %</b>	<b>18,5 %</b>	<b>19,4 %</b>	<b>19,6 %</b>	<b>17,9 %</b>	<b>0,1 %</b>
en % des rémunérations du personnel*	24,0 %	23,5 %	24,2 %	24,9 %	24,3 %	
Autres rémunérations (c)	1 600 474	1 636 232	1 681 098	1 741 803	1 446 832	- 9,5 %
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>218 638 724</b>	<b>226 707 089</b>	<b>232 479 732</b>	<b>235 573 816</b>	<b>240 817 693</b>	<b>10 %</b>
Atténuations de charges	357 499	898 566	1 501 255	1 675 746	945 913	164 %
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>218 281 225</b>	<b>225 808 523</b>	<b>230 978 477</b>	<b>233 898 070</b>	<b>239 871 779</b>	<b>9,8 %</b>

Source : ANAFI

## 2- ANNEXES RELATIVES A L'AUDITORIUM ET A L'ORCHESTRE NATIONAL DE LYON

### 2.1- Annexe 1 : Evolution des effectifs de l'Auditorium-ONL

**Tableau 115 : Evolution des effectifs de l'Auditorium-ONL**

en ETP (au 31/12/N)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Personnel administratif et technique							
dont titulaires	27	26	23	25	26	23	- 15 %
dont stagiaires	1	1	3	1	1	6	
dont contractuels sur emploi permanent	25	25	27	27	25	19	- 24 %
dont contractuels sur emploi non permanent	41	38	42	45	51	56	+ 37 %
Musiciens permanents							
dont contractuels sur emploi permanent	102	101	102	101	99	102	0 %
Autres : apprentis	1	1	1	1	1		
Effectif total	197	192	198	200	203	206	+ 5 %

Source : Auditorium-ONL

### 2.2- Annexe 2 : Evolution de la masse salariale de l'Auditorium-ONL

**Tableau 116 : Charges de personnel**

en €	2015	2016	2017	VAM
Rémunération principale	515 386	533 961	558 992	4,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	241 430	243 440	264 635	4,7 %
+ Autres indemnités	22 109	22 732	25 506	7,4 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	778 925	800 132	849 133	4,4 %
en % des rémunérations du personnel*	9,1 %	9,5 %	10,0 %	
Rémunération principale	6 825 810	6 701 644	6 856 303	0,2 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	905 283	889 233	753 334	- 8,8 %
+ Autres indemnités	0	32 900	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	7 731 093	7 623 778	7 609 636	- 0,8 %
en % des rémunérations du personnel*	90,8 %	90,5 %	90,0 %	
Autres rémunérations (c)	7 331	0	0	- 100,0 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	8 517 349	8 423 910	8 458 769	- 0,3 %
Atténuations de charges	1 651	9 124	15 201	203,4 %
= Rémunérations du personnel	8 515 698	8 414 786	8 443 568	- 0,4 %
+ Charges sociales	2 228 969	2 260 770	2 308 240	1,8 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	193 303	188 334	185 428	- 2,1 %
+ Autres charges de personnel	138 733	135 111	148 124	3,3 %
= Charges de personnel interne	11 076 704	10 999 002	11 085 361	0,0 %
Charges sociales en % des CP interne	20,1 %	20,6 %	20,8 %	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

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

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

[auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr](mailto:auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr)