



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

Comité social du personnel de la Métropole
lyonnaise, de ses collectivités territoriales et
établissements publics (COS)
(Métropole de Lyon)

Exercices 2015-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 18 octobre 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LA GOUVERNANCE DU COS.....	6
1.1 Le périmètre et les statuts du COS.....	6
1.2 Le fonctionnement des organes de la gouvernance	7
1.2.1 La présidence du COS	7
1.2.2 Le conseil d'administration du COS.....	8
1.2.3 Le bureau	10
1.3 Les membres	11
1.4 L'autonomie de l'association vis-à-vis de la Métropole de Lyon.....	12
2 LE FONCTIONNEMENT DU COS.....	13
2.1 La gestion des ressources humaines	13
2.1.1 La structure du personnel.....	13
2.1.2 La gestion du personnel	15
2.2 Les achats du COS	16
2.2.1 Le cadre juridique applicable.....	16
2.2.2 La mise en œuvre des achats par le COS.....	18
3 LES PRESTATIONS DELIVRÉES PAR LE COS	20
3.1 Un cadre légal et statutaire autorisant une grande diversité d'interventions	20
3.2 Les modalités d'accès aux prestations	21
3.2.1 Une offre du COS proposée à la quasi-totalité des agents métropolitains.....	21
3.2.2 Une modernisation des moyens matériels d'accès aux prestations.....	23
3.3 Les prestations sociales.....	25
3.3.1 La typologie des prestations	25
3.3.2 L'allocation de fin de carrière.....	27
3.4 Les prestations de loisirs	29
3.5 L'adaptation des prestations aux besoins des usagers	32
3.5.1 Une remise à jour de l'offre de prestations.....	32
3.5.2 Les alternatives à la gestion des prestations par le COS.....	32
4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	34
4.1 La tenue des comptes et leur fiabilité	34
4.1.1 L'organisation de la chaîne comptable	34
4.1.2 La présentation des comptes.....	35
4.2 La qualité de la prévision budgétaire	36
4.3 L'analyse de la situation financière	37
4.3.1 Le compte de résultat.....	37
4.3.2 Une situation bilancielle saine	40
ANNEXES	42

SYNTHÈSE

Le comité social du personnel de la métropole lyonnaise, de ses collectivités territoriales et établissements publics (COS) est une association créée le 5 mai 1981 par la communauté urbaine de Lyon. Il a élargi son périmètre et pris sa forme actuelle à la faveur de la création de la Métropole en 2015. Jusqu'en mai 1981, le COS de la communauté urbaine de Lyon et celui de la ville de Lyon n'en formaient qu'un.

Le COS de la métropole de lyonnaise a pour objet de fournir des prestations sociales et des prestations de loisirs aux agents des 28 organismes employeurs qui adhèrent au comité. Parmi ces adhérents figurent principalement la Métropole de Lyon, mais également des communes de l'agglomération lyonnaise, des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des syndicats mixtes, tel le Syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL).

	28 Adhérents		10 000 agents ayant accès au COS
	7,5 M € de recettes		2 Missions : . Action sociale . Accès aux loisirs

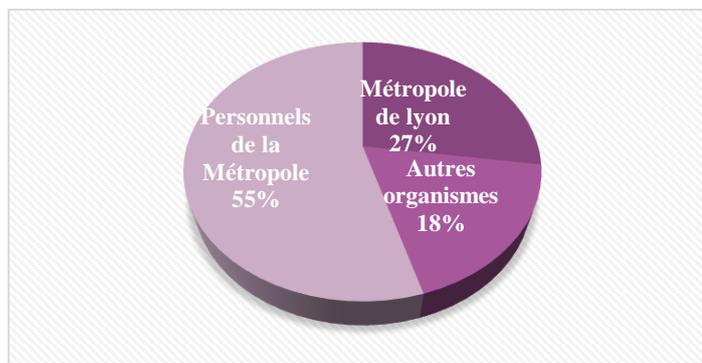
Les 10 000 agents territoriaux employés par ces organismes ont accès de droit aux prestations offertes par le COS, sans adhésion. Leur nombre a augmenté de près de 5% depuis 2015. 9 000 d'entre eux sont des agents de la Métropole.

L'activité du comité social est financée par les subventions de ses employeurs adhérents dont celle de la Métropole de Lyon qui en représente 95%, ainsi que par les participations versées par les agents souhaitant bénéficier de certaines prestations en matière de loisirs. En fin de période sous revue, le COS percevait environ 7,5 M€ de recettes de fonctionnement et réalisait 7,3 M€ de dépenses de fonctionnement.

Une forte dépendance vis-à-vis de la Métropole de Lyon mais une gouvernance partagée assurant une autonomie au COS

Le COS est statutairement présidé par le président de la Métropole de Lyon, qui délègue cette fonction à un élu. L'analyse des décisions prises par les organes de gouvernance du COS laisse apparaître un bon niveau de participation des membres des instances décisionnaires (conseil d'administration, bureau) dans lesquelles prédominent les représentants du personnel.

Composition du conseil d'administration du COS



Toutefois, il s'avère que ni le conseil d'administration du COS, ni son bureau, ne se prononcent sur les conventions annuelles de fonctionnement passées entre le COS et la Métropole.

Par ailleurs, l'association est intrinsèquement dépendante de la collectivité tant au niveau de son financement que de ses moyens matériels et humains. Dans ce contexte, le rôle joué par les administrateurs désignés par les autres organismes adhérant au COS et par les représentants du personnel, dans le processus de décision, s'avère déterminant pour garantir l'autonomie de l'association. Leur participation à la définition de l'offre de prestations du COS l'est également.

Des prestations et une gestion des achats à faire évoluer

Les prestations sociales et les prestations de loisir du COS bénéficient principalement aux catégories d'agents ayant les ressources financières les plus limitées, et ce conformément à son objet associatif. Il réfléchit à faire évoluer son offre de prestations, qui a dû s'adapter à la crise sanitaire et les restrictions de voyage qui l'ont accompagnée. Ceci suppose une meilleure connaissance des besoins et de la satisfaction des agents et cette évolution doit être envisagée dans une perspective de coopération avec d'autres structures ayant une vocation semblable au COS, dans un souci de gain d'efficacité. Les modalités d'attribution des prestations du COS n'appellent pas de remarques significatives, à l'exception de l'allocation de fin de carrière. Cette dernière constitue en réalité un élément de rémunération illégalement versé par le COS aux agents affiliés et doit être supprimée.

Si, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge qui serait appelé à statuer sur les contrats, le COS n'est pas soumis au droit de la commande publique, son processus d'achat s'en inspire. Il pourrait néanmoins le sécuriser davantage en formalisant davantage ses procédures et pourrait sans doute bénéficier de meilleures conditions tarifaires ou d'un meilleur niveau de services en veillant à consulter régulièrement de nouveaux prestataires.

Une situation financière saine mais qui appelle davantage de réflexions sur l'emploi des réserves financières

La situation financière du COS apparaît confortable. En raison de la progression rapide des dépenses pour répondre aux attentes des agents bénéficiaires, le résultat net comptable s'était certes dégradé entre 2015 et 2019, année au cours de laquelle un déficit d'environ 375 000 a été enregistré. La situation s'est toutefois redressée à compter de 2020 et le début de crise sanitaire qui a eu pour effet de réduire les prestations offertes sans que les recettes ne le soient. Le COS a ainsi dégagé des excédents d'environ 200 000€ en 2020 et 2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Réserves du COS	632 393	1 695 979	1 906 816	2 223 757	2 246 197	1 869 860	2 072 892

Fort d'un bilan sain et de réserves financières importantes, le COS est invité à statuer sur leur utilisation en lien avec la métropole.

RECOMMANDATIONS

A l'attention du COS :

Recommandation n°1 : Soumettre au vote du conseil d'administration du COS les conventions annuelles de fonctionnement passées entre le COS et la Métropole de Lyon.

Recommandation n°3 : Organiser, dans les meilleurs délais, la mise en conformité du COS avec les exigences du règlement général sur la protection des données, en vigueur depuis le 25 mai 2018.

Recommandation n°6 : Formaliser les pratiques d'achat au sein d'un « guide d'achat ».

A l'attention du COS et de la Métropole de Lyon :

Recommandation n°2 : Supprimer l'attribution de points de NBI aux agents de la métropole de Lyon mis à disposition du COS, au titre des fonctions qu'ils exercent au COS.

Recommandation n°4 : Mettre fin, par le COS et par la métropole de Lyon, au versement de l'allocation de fin de carrière.

Recommandation n°5 : Statuer sur les réserves financières que le COS a accumulées, en liaison avec la métropole de Lyon.

INTRODUCTION

La chambre a procédé à l'examen des comptes et de la gestion du comité social (COS) du personnel de la Métropole lyonnaise, de ses collectivités territoriales et établissements publics, pour les exercices 2015 à 2021.

L'ouverture du contrôle a été notifié à M. Michel Rousseau, président du COS du 26 janvier 2015 au 27 juillet 2020 et Mme Zemorda Khelifi qui lui a succédé depuis lors, par courriers des 14 et 23 décembre 2021.

Par ailleurs, compte-tenu des liens existants entre la Métropole de Lyon et le Comité social, le contrôle a été complété par un examen de la gestion de la Métropole de Lyon en ce qui concerne les seuls actes de gestion de la collectivité ayant pour objet le COS.

M. Bruno Bernard, ordonnateur en fonction de la Métropole, et ses prédécesseurs pendant la période sous revue, M. David Kimelfeld et M. Gérard Collomb, ont été informés par courriers du 26 janvier 2022.

Le contrôle a plus particulièrement porté sur les thèmes suivants :

- *la gouvernance,*
- *les prestations délivrées,*
- *la politique d'achat,*
- *la fiabilité des comptes*
- *la situation financière*

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al. 2 du code des juridictions financières a eu lieu le 12 mai 2022 avec Mme Zemorda Khelifi en sa qualité de présidente du COS et avec M. Michel Rousseau, ancien ordonnateur du COS, le 7 juin 2022

Il a également eu lieu avec M. Bertrand Artigny, vice-président de la Métropole désigné par M. Bruno Bernard pour le représenter, le 12 mai 2022 ainsi qu'avec M. David Kimelfeld le 15 juin 2022. M. Gérard Collomb, également ordonnateur durant la période de contrôle, n'a pas répondu aux différentes sollicitations de la chambre pour organiser cet entretien de fin de contrôle.

Suite à la séance de délibéré du 16 juin 2022, le rapport d'observations provisoires a été adressé dans son intégralité par courriers du 8 juillet 2022 à Mme Zemorda Khelifi, représentante du COS. ,M. Michel Rousseau, ancien ordonnateur du COS. , M. Bruno Bernard, actuel ordonnateur de la Métropole. ,M. David Kimelfeld, ancien ordonnateur de la Métropole. M. Gérard Collomb, ancien ordonnateur de la Métropole.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 18 octobre 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1 LA GOUVERNANCE DU COS

Le Comité social du personnel de la Métropole Lyonnaise, de ses collectivités territoriales et établissements publics (COS) est dirigé par un conseil d'administration composé de représentants des organismes publics adhérents mais également de représentants du personnel. Le président du conseil d'administration est le président de la Métropole de Lyon, collectivité qui représente près de 90 % des agents ayant accès au COS et qui supporte près de 60% du financement du comité.

1.1 Le périmètre et les statuts du COS

La communauté urbaine de Lyon a été créée en 1969. Une association dénommée « comité social des personnels communautaires municipaux de la communauté urbaine de Lyon » a été créée la même année. Elle regroupait près d'une trentaine de membres et notamment la communauté urbaine et la ville de Lyon.

En raison de la création d'un COS propre à la ville de Lyon, un comité social de la communauté urbaine de Lyon a été créé en mai 1981 sur le périmètre restant, à l'initiative de cette dernière. Ses statuts ont été modifiés le 6 novembre 2014 pour tenir compte de la création de la métropole de Lyon en 2015.

L'association intervient au bénéfice des agents de la métropole et des collectivités publiques adhérentes (collectivités territoriales, établissements publics et groupements de communes) implantés sur le territoire de la Métropole.

Le cadre général de l'action sociale portée par le COS procède de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qui a posé le principe de la mise en œuvre d'une action sociale pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents. L'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, repris aujourd'hui à l'article L. 731-4 du code général de la fonction publique, dispose ainsi que *« l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre »*.

Les comités d'œuvres ou d'action sociales exercent des missions définies par loi, l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, aujourd'hui codifié à l'article L. 733-1 du code général de la fonction publique, prévoyant que *« l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} - 3/7 - juillet 1901 relative au contrat d'association. »*

Le COS de la Métropole est donc une association dite réglementée.

La Métropole met à sa disposition des locaux sis rue Garibaldi et 14 agents à temps complet (à l'exception d'un agent à 80 %), dont une directrice.

Les statuts du COS prévoient qu'il a « *pour objet social d'instituer en faveur des agents de la Métropole de Lyon et des collectivités publiques adhérentes (collectivités territoriales, établissements publics et groupements de communes) implantées sur le territoire de la Métropole de Lyon, toutes formes d'aides jugées opportunes, notamment financières et matérielles, toutes actions de nature à favoriser leur épanouissement personnel, plus spécialement dans le domaine social, culturel et sportif et à favoriser les liens de solidarité et d'amitié entre les agents de ces différents services et collectivités publiques.* »

Le règlement intérieur adopté le 20 octobre 2014 fixe le mode de fonctionnement du conseil d'administration du COS, les attributions du bureau et son mode de fonctionnement ainsi que l'organisation des assemblées générales et des commissions (permanentes, affaires sociales, loisirs, mixtes sociales et loisirs, spéciales). Il a été modifié le 12 mai 2021 et largement simplifié puisque seule la commission des affaires sociales demeure. A travers son règlement intérieur, le COS s'est toutefois doté de groupes de travail, décidés sur proposition de la directrice du COS ou de la majorité des membres du conseil d'administration.

1.2 Le fonctionnement des organes de la gouvernance

1.2.1 La présidence du COS

De par l'article 6 des statuts du COS, le président de la Métropole de Lyon est de droit le président du bureau du COS. Il préside le conseil d'administration et peut déléguer ce pouvoir à un conseiller métropolitain ou à un représentant désigné parmi les administrateurs du 1^{er} collège. Au cours de la période sous revue, chaque président successif de la Métropole a délégué ce pouvoir à un conseiller métropolitain, en l'occurrence :

- M. Michel Rousseau, conseiller délégué aux ressources humaines, président du 26 janvier 2015 au 27 juillet 2020 ;
- Mme Zemorda Khelifi, vice-présidente déléguée aux ressources humaines, à compter du 27 juillet 2020.

Au regard de cette pratique, la chambre invite le COS à réfléchir à une possible évolution du mode de désignation de son président dans le cadre d'une révision statutaire.

Par ailleurs, l'article 11 des statuts du comité social disposent que le président de l'association fixe l'ordre du jour du conseil d'administration (CA), préside le bureau, représente l'association (actes de la vie civile, actions en justice...), contrôle l'exécution des budgets et ordonnance les dépenses et présente un rapport d'activité à l'assemblée générale annuelle. En vertu de l'article 8 des statuts, le CA dispose pour sa part de « *tous les pouvoirs pour gérer et administrer l'association* », et plus particulièrement pour approuver les décisions à caractère budgétaire. Durant la période sous revue, aucun des présidents du COS n'a disposé de délégation de la part du conseil d'administration, bien que les statuts en prévoient la possibilité.

La présidence du COS amène pourtant à signer trois types de conventions :

- les conventions triennales de mises à disposition des agents de la métropole au COS, comprenant les noms, fonctions exercées et catégories de ces agents ;
- les conventions annuelles d'adhésion (qui seront examinées plus en avant dans ce rapport) ;
- les conventions annuelles de fonctionnement conclues avec la métropole, fixant le

cadre de l'action du COS, les montants des trois types de subventions et les moyens matériels alloués au COS par la collectivité, la règle de calcul du montant individuel de l'allocation de fin de carrière, les moyens matériels mis à disposition du COS.

S'il revient à la métropole de définir le montant de la subvention qu'elle entend verser, il revient formellement au conseil d'administration du COS d'approuver la convention annuelle de fonctionnement qui mentionne ladite subvention. Or, il appert des constats réalisés durant la période sous revue que le président du COS signe la convention annuelle de fonctionnement avec la métropole de Lyon, sans avoir reçu de délégation du CA pour ce faire. Cette pratique méconnaît le champ d'habilitation du président posé par l'article 11 des statuts du COS. A défaut de délégation, le président du COS ne peut être habilité à signer ladite convention que si elle a fait préalablement l'objet d'une approbation expresse du conseil d'administration.

Si le COS avance que les conventions annuelles de fonctionnement sont bien soumises au conseil d'administration du COS qui autorise son président ou sa présidente à les signer, l'analyse des comptes-rendus de conseils d'administration du COS durant la période sous revue amène au constat que le conseil d'administration n'a formellement approuvé aucune des conventions de subvention de la Métropole¹ ni autorisé son président ou sa présidente à les signer, ce qu'il convient de rectifier. Il en est de même pour les conventions de mises à disposition des agents de la métropole vers le COS.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Métropole a indiqué qu'elle serait vigilante à ce que « le formalisme applicable soit respecté ».

Recommandation n° 1: Soumettre au vote du conseil d'administration du COS les conventions annuelles de fonctionnement passées entre le COS et la Métropole.

1.2.2 Le conseil d'administration du COS

L'article L. 733-1 du code général de la fonction publique dispose que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent participer aux organes de surveillance et de direction des associations auxquelles ils confient à titre exclusif la gestion de tout ou partie de l'action sociale au bénéfice de leurs agents.

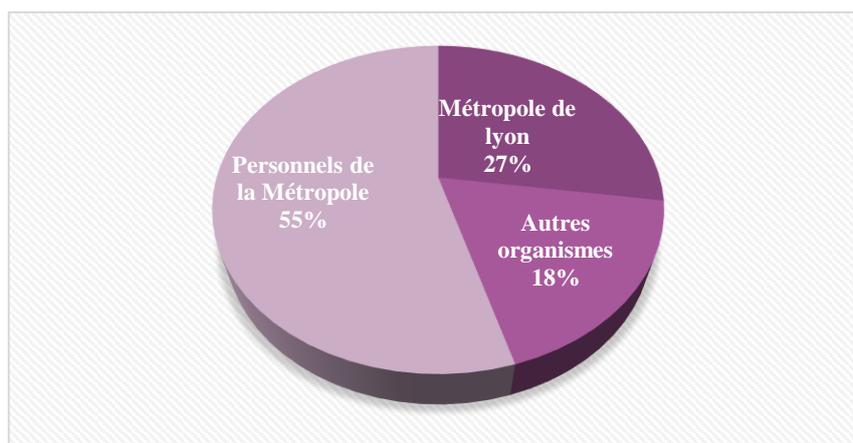
Le conseil d'administration du COS est composé de deux collèges.

Le 1^{er} collège est formé par dix représentants. Six sont désignés par l'assemblée délibérante de la Métropole, quatre sont élus par l'assemblée délibérante des communes ou établissements adhérents au COS.

Le 2^{ème} collège est composé de douze membres élus par les agents de la Métropole, présentés par les syndicats candidats aux élections professionnelles métropolitaines. Les agents de la Métropole élisent conjointement (sur la base de l'article 5 des statuts du COS) leurs représentants syndicaux et les représentants au COS ainsi que leurs suppléants, lors du vote aux élections professionnelles de la Métropole. Les personnels des autres collectivités adhérentes au COS ne sont pas représentés au sein de ce collège.

¹ Seulement un conseil d'administration a évoqué le niveau de la subvention apportée par la Métropole (CA d'octobre 2018) et commenté les mises à dispositions de personnels par la Métropole.

Graphique 1 : Composition du conseil d'administration du COS



Source : Statuts du COS

Le conseil d'administration (CA) arrête la politique et les orientations générales du COS. C'est à lui que revient le soin d'attribuer le budget affecté à chacune des activités du COS. Pour ce faire, il définit le budget prévisionnel du COS, qui doit être équilibré en dépenses et en recettes, il arrête également les comptes de chaque exercice annuel. Ainsi qu'il sera évoqué plus en avant dans le présent rapport, ce point statutaire est régulièrement ignoré par le COS. Le COS décide également « *des acquisitions et aliénation des immeubles nécessaires au but poursuivi, de la souscription d'emprunts et constitution d'hypothèques, la conclusion de baux de longue durée sous réserve des inscriptions budgétaires nécessaires.* »

Enfin, si le conseil d'administration peut également déléguer au bureau du COS, au président ou vice-président du COS certains de ses pouvoirs, comme écrit précédemment, cette faculté n'a pas été mise en œuvre au cours de la période sous revue. Le président du COS ne bénéficiant pas de délégation du conseil d'administration, ce dernier doit l'autoriser à signer les conventions utiles au fonctionnement du COS. Dans les faits, les seules conventions que le CA du COS ait autorisé le président ou la présidente du COS à signer sont les conventions annuelles d'adhésion des collectivités membres.

Le CA vote cependant annuellement l'exécution budgétaire et le budget prévisionnel, il procède à l'affectation de son résultat.

Le conseil d'administration se réunit statutairement au minimum deux fois par an, ce qui a été respecté durant la période sous revue.

Les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration sont concis, d'un niveau de détail variable et retracent les décisions adoptées de manière claire, sans toutefois que les discussions préalables aux votes soient retracées systématiquement.

Toutefois, leur lecture laisse apparaître des tensions au sein de la gouvernance. Interrogée par la chambre sur ses relations avec le COS, la Métropole a indiqué la survenance de conflits réguliers au sein du COS entre les organisations syndicales membres du 2^{ème} collège et sa présidence, notamment au sujet de la révision des statuts du COS, dans l'optique de modifier le mode de désignation de son président.

Par ailleurs, la présidente du COS a annoncé au conseil d'administration du 12 novembre 2020 le lancement d'un travail de réflexion sur les perspectives d'action du COS, soulignant le fait que l'aspect social des missions du COS n'est pas suffisamment développé.

1.2.3 Le bureau

Les statuts du COS fixent la composition de son bureau à :

- deux vice-présidents élus parmi le 2^{ème} collège des administrateurs ;
- un secrétaire et deux secrétaires adjoints ;
- un trésorier et trois trésoriers adjoints.

Ils prévoient qu'il soit veillé au fait que les organisations syndicales présentes au CA soient représentées également au sein du bureau. En cohérence avec les statuts, le CA du 17 novembre 2015, a fixé les règles suivantes :

- les deux vice-présidents sont élus parmi les membres du 2^{ème} collège, de même que le trésorier,
- les deux trésoriers adjoints sont élus parmi le 1^{er} ou le 2^{ème} collège,
- l'origine du secrétaire n'est pas spécifiée, tandis que les deux secrétaires adjoints sont élus parmi le 1^{er} ou le 2^{ème} collège.

A chaque élection du bureau trois postes ont été attribués aux collectivités et six aux représentants des agents. Cette répartition respecte la condition posée par les statuts (article 6) voulant que les représentants du 1^{er} collège ne soient pas majoritaires en nombre au sein du bureau.

Tableau n° 1 : Composition des bureaux successifs du COS²

	2015	2018	2020
<i>Président</i>	Métropole	Métropole	Métropole
<i>1^{er} Vice-président</i>	CGT	UNSA	CFDT
<i>2^e Vice-président</i>	CFDT	CGT	CGT
<i>Trésorier</i>	FA-FPT	FA-FPT	FA-FPT
<i>1^{er} TA</i>	Cailloux s/Fontaines	UNSA	Métropole
<i>2^{ème} TA</i>	UNSA	Limonest	CFTC
<i>3^{ème} TA</i>	Non communiqué	Cailloux s/Fontaines	SIGERLY
<i>Secrétaire</i>	Non communiqué	Charbonnières-les-Bains	SUD
<i>1^{er} sec adj</i>	CGT	UNSA	Métropole
<i>2^{ème} sec adj</i>	CFTC	CFTC	CGC

Source : Procès-verbaux du CA du COS

La commission aux affaires sociales est quant à elle composée de cinq représentants des membres du 1^{er} collège et de six membres du 2^{ème} collège du CA.

Le rôle du bureau est, de par les statuts du COS, de veiller à sa gestion courante entre les réunions du CA, de prendre toute décision urgente nécessaire et d'en rendre compte au prochain CA, de veiller à l'exécution des décisions prises en AG et CA, de contrôler l'exécution du budget, de préparer les réunions du CA, de préparer un projet de règlement intérieur soumis au CA pour approbation.

Le règlement intérieur, dans sa version de 2014 et de 2021, indique que le bureau peut également se prononcer sur des cas particuliers qui lui sont soumis. Il exerce ce pouvoir à un

² La direction du COS n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre l'identité ni l'origine du 3^{ème} trésorier adjoint et du secrétaire présents au bureau de 2015.

degré poussé puisque durant la période sous revue, il a été notamment amené à se prononcer sur la prise en compte d'années d'ancienneté pour le calcul de l'allocation de fin d'activité.

Le fonctionnement des conseils d'administration et des assemblées générales n'appelle pas d'observation particulière, ni quant à la régularité de leur tenue ni quant à la qualité des débats.

1.3 Les membres

Au nombre de 28 en 2022, les membres du COS comportent aussi bien la Métropole de Lyon, que des communes, des comités communaux d'actions sociales (CCAS) ou des syndicats mixtes. Le nombre de membres est assez stable. Les variations ne concernent que huit structures, de petites tailles, dont l'adhésion peut fluctuer d'une année à l'autre³ (cf. annexe n°1).

Les agents de ces collectivités bénéficient des prestations du COS mais sans qu'ils en soient eux-mêmes membres, l'adhésion au COS étant celle de leur employeur, a contrario du COS de la ville de Lyon par exemple, dont les adhérents sont également les agents.

Le montant de l'adhésion au COS a été fixé à 0,9 % de la masse salariale de la structure adhérente, lors du conseil d'administration du 13 octobre 2015. Trois collectivités avaient alors décidé de se retirer : Poleymieux, Craponne et le Syndicat mixte des Monts d'Or.

Les fluctuations d'adhésions affectent très peu les ressources du COS puisque la Métropole de Lyon emploie à elle seule 9 000 des 10 000 agents bénéficiaires, et qu'elle contribue elle aussi à hauteur de 0,9 % de sa masse salariale. Qui plus est, la progression de sa masse salariale a été constante.

Les adhésions au COS sont annuelles et sont formalisées par une convention.

En vertu de l'article 3 de ses statuts, « toute demande d'adhésion doit être agréée par le conseil d'administration du Comité social. ».

Si le CA donne, tous les ans en octobre de l'année N, son autorisation « au Président de signer la convention (...) avec les collectivités adhérentes » en année N+1, cette autorisation, générale, n'est pas suffisante car en application des stipulations précitées, chaque convention individuelle, signée chaque année avec chaque collectivité adhérente, devrait être formellement approuvée par l'organe collégial.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le COS a mis en avant quatre cas⁴ dans lesquels, en 2015 et 2020, le CA avait donné son accord pour l'adhésion de structures demandeuses. Pour autant il s'agit de cas isolés et la chambre invite par conséquent le COS à respecter les dispositions qu'il a lui-même arrêté pour son fonctionnement en soumettant à son

³ Aquavert n'a plus adhéré après 2017, le CCAS de Champagne-au-Mont-d'Or n'a pas adhéré en 2018 tandis que la commune de Champagne-au-Mont-d'Or a cessé d'adhérer à partir de 2018, le CCAS de Couzon-au-Mont-d'Or n'a pas adhéré en 2015, 2020, 2021, la commune de Charbonnières n'a pas renouvelé son adhésion en 2022, le CCAS de Couzon n'a pas adhéré en 2015, 2020 et 2021, la commune de St-Cyr-au-Mont-d'Or a cessé d'adhérer en 2017, Sathonay n'a pas adhéré en 2020 et 2021.

⁴ Le CCAS de Couzon-au-Mont-d'Or et la commune de Sathonay Village en 2015, ainsi que le SEPAL et la commune de Sathonay Village à nouveau, en 2020.

conseil d'administration chacune des demandes d'adhésion avant d'autoriser sa présidence à signer les conventions d'adhésions.

1.4 L'autonomie de l'association vis-à-vis de la Métropole de Lyon

Le financement du COS est assuré à hauteur de 59 % par la Métropole de Lyon. La collectivité supporte donc plus de la moitié du financement même si plus de 40 % des recettes de fonctionnement du comité proviennent d'autres sources (subventions des autres adhérents au COS, participation financière des agents aux activités...).

Par ailleurs, les moyens matériels et humains du COS sont mis à disposition de ce dernier par la Métropole. Concernant les agents mis à disposition du comité, leur gestion (paye, évaluation, notation, formation...) est entièrement assurée par la Métropole.

En vertu de l'article 6 des statuts du COS, le président de la métropole de Lyon est président de droit du bureau du COS. Il désigne son représentant en qualité de président du COS, sans validation par le conseil d'administration du COS. Le président du COS dispose par ailleurs de pouvoirs importants notamment en supervisant la gestion courante, en fixant l'ordre du jour du conseil d'administration et en exécutant les décisions de ce dernier. Par ailleurs, dans la pratique, il signe la convention annuelle de fonctionnement avec la métropole de Lyon, sans délégation du conseil d'administration et alors même qu'il ne dispose d'aucun pouvoir de signature en propre.

Le mode de désignation du président ainsi que son intervention dans le dispositif de subventionnement du COS traduit une intervention directe et forte de la collectivité dans la gouvernance de l'association.

Le rôle du président est toutefois contrebalancé par celui des autres instances décisionnelles du comité, le conseil d'administration et le bureau. Les statuts leur confèrent un pouvoir de décision essentiel, en matière de définition des prestations, de budget et de contrôle des actes de gestion courante du président au conseil d'administration. Les conseils d'administration et le bureau de l'association se sont régulièrement réunis pendant la période sous revue. L'examen des comptes-rendus de réunion attestent de la participation effective des représentants du personnel métropolitain et des autres organismes employeurs à ces dernières. Ces documents permettent également de confirmer que ces représentants ont contribué de manière déterminante à la définition de l'offre annuelle de prestation du comité des œuvres sociales.

Si la convention annuelle de fonctionnement prévoit la possibilité pour la Métropole de mandater un agent de sa direction des ressources humaines ou de sa direction de l'évaluation et de la performance pour assister aux réunions de l'assemblée générale et du conseil d'administration du COS, ce dernier ne peut intervenir dans les débats et ne possède aucune voix délibérative.

Aucun document ne met en évidence d'ingérence de la métropole dans le choix des prestations offertes chaque année. L'article 6.2 de la convention de subventionnement annuelle, critiqué par l'intersyndicale prévoit qu'un projet associatif doit être présenté pour « *étude préalable* » à la Métropole si un résultat annuel excédentaire est constaté, pour pouvoir conserver la fraction de subvention non consommée. Toutefois, son champ d'application limité à la seule éventualité d'un excédent annuel ne lui confère pas un caractère déterminant.

Dans ces conditions, si la Métropole dispose de relais importants au sein des instances du COS, dont le président de l'association, elle ne saurait être regardée comme assurant de fait la gouvernance du comité, eu égard notamment aux rôles des administrateurs représentant le personnel et de ceux non métropolitains. La Métropole ne contrôle donc pas l'organisation et le fonctionnement du COS et l'association est autonome par rapport à la Métropole de Lyon.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la présidence du COS est statutairement assurée par le président de la Métropole, dans les faits, ce dernier la délègue à un élu, en charge des ressources humaines. Au regard de cette pratique, la chambre invite le COS à réfléchir à une possible évolution du mode de désignation de son président dans le cadre d'une révision statutaire. L'analyse des décisions prises par les organes de gouvernance du COS laisse apparaître un bon niveau de participation aux instances décisionnaires (conseil d'administration, bureau) dans lesquelles prédominent les représentants du personnel. Si l'exercice de la gouvernance est par conséquent participatif et d'une transparence satisfaisante, le conseil d'administration du COS, pas plus que son bureau, ne se prononce sur les conventions annuelles de fonctionnement passées avec la Métropole, alors même que la présidence du COS qui ne bénéficie d'aucune délégation de son conseil d'administration à cette fin, les signe.

La Métropole dispose de relais importants au sein des instances décisionnelles du comité social, au premier rang desquels le président du COS. Par ailleurs, l'association s'avère intrinsèquement dépendante de la collectivité tant au niveau de son financement que de ses moyens matériels et humains. Toutefois, elle dispose d'une autonomie suffisante en raison du rôle déterminant des administrateurs désignés par les autres organismes adhérant au COS et par le personnel, dans le processus de décision. Leur participation à la définition de l'offre de prestations en constitue une illustration.

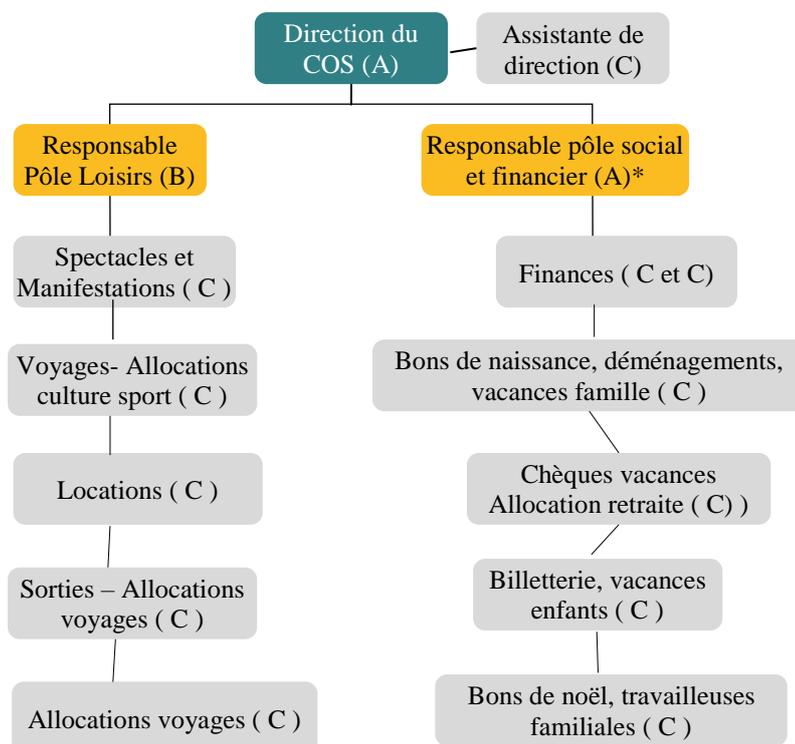
2 LE FONCTIONNEMENT DU COS

2.1 La gestion des ressources humaines

2.1.1 La structure du personnel

Le COS s'appuie sur une équipe composée en 2021 de 14 agents mis à disposition par la Métropole. L'effectif théorique est de 17 mais trois agents partis à la retraite en 2021 n'ont pas été remplacés. L'ancienneté des personnels de l'équipe s'échelonne de 1973 à 2021, révélant une relative stabilité des effectifs puisque sept départs ont été enregistrés durant la période sous contrôle. Tous sont des fonctionnaires territoriaux.

Organigramme n° 1 : Organigramme du COS en 2021



Source : COS

La supervision du pôle social et financier confiée à un agent de catégorie B est revenue à la directrice du COS après le départ de l'agent en question en janvier 2021.

Durant la période d'instruction, la structure des effectifs du COS a été celle figurant dans le tableau ci-dessous. Elle est déterminée par les conventions de mises à dispositions qui sont conclues entre la Métropole et le COS⁵:

Tableau n° 2 : Structure de l'emploi du COS

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Catégories C	10	11	11	11	11	11	13
Catégories B	2	1	3	2	2	2	1
Catégories A	1	2	1	1	1	2	3
Total	13	14	15	14	14	14	17

Source : COS et Métropole, retraitements CRC

Les effectifs réels du COS sont conformes aux conventions triennales conclues avec la Métropole jusqu'à la fin 2021.

⁵ Trois conventions ont régi ces mises à disposition au cours des périodes suivantes : 2013-2016, 2016-2018, 2019-2021.

2.1.2 La gestion du personnel

2.1.2.1 L'évaluation annuelle des agents

Les agents du COS font l'objet d'une évaluation annuelle qui se déroule au mois d'avril de chaque année.

La chambre a procédé par sondages pour suivre l'évolution annuelle de l'évaluation d'un agent de catégorie C, et de deux agents de catégorie B ainsi que des directrices du COS. Il en ressort que les entretiens d'évaluation de certains agents, notamment la directrice, ont été conduits ou validés par des responsables de la métropole et non par leur chef de service au sein du COS.

Dans la mesure où l'ensemble des agents placés à la disposition du COS sont des fonctionnaires territoriaux, il conviendrait que leur mode d'évaluation respecte les dispositions contenues dans les conventions de mises à disposition des personnels, à savoir faire réaliser les entretiens d'évaluations annuelles :

- par la direction du COS (responsable administratif) pour les agents de catégorie B ainsi que les agents qui lui sont directement rattachés ;
- par les responsables de pôle pour les agents qui relèvent de leur pôle ;
- par le président de l'association pour la direction du COS.

2.1.2.2 La rémunération des agents

Le régime indemnitaire des agents de la Métropole est fixé par deux délibérations de la Métropole adoptée en 2015 et 2016 pour tenir compte de la création de la Métropole. Ce cadre a ensuite été complété par deux délibérations de 2019. L'une vise à renforcer l'attractivité des postes de catégories B pour lesquels la Métropole peinait à recruter et rapprocher les niveaux de primes des agents de catégorie A de la filière sociale du régime indemnitaire des agents de la filière administrative. L'autre instaure une prime d'intéressement collectif qui tend à reconnaître l'investissement des agents dans la création de la Métropole.

Par ailleurs, trois agents au sein du COS bénéficient de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) :

- un agent de catégorie C,
- un agent de catégorie B,
- la directrice du COS.

La chambre a constaté des incohérences entre les motifs d'attribution de la NBI aux agents du COS des catégories B et C, et la réalité des fonctions qu'ils exercent.

Les directrices successives du COS (catégories A), ont perçu une NBI à hauteur de 25 points. Entre 2015 et 2016 cette attribution a été justifiée par le fait que la directrice assurait « des fonctions d'encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines ». Bien que demandé, l'éventuel arrêté d'attribution de la NBI de la directrice du COS entre 2017 et 2021 n'a pas été produit à la chambre.

Il est permis de douter du fait que les fonctions d'encadrement au sein du COS requièrent « une technicité en matière de gestion des ressources humaines » dans la mesure où celles-ci se bornent à pratiquer les entretiens annuels d'évaluation des agents et à les transmettre à la direction des ressources humaines de la Métropole, qui assure la gestion de la carrière des

agents qu'elle met à la disposition du COS, ainsi que leur paye ⁶. Il peut dès lors être relevé que la direction du COS n'assure aucun suivi des agents au sein du COS.

En tout état de cause, d'une part, aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale : « Une NBI, prise en compte pour le calcul de la retraite, est versée mensuellement aux fonctionnaires territoriaux exerçant une des fonctions figurant en annexe au présent décret. ». D'autre part, l'article L. 512-6 du code général de la fonction publique⁷ dispose que « La mise à disposition est la situation du fonctionnaire réputé occuper son emploi qui, demeurant dans son corps ou son cadre d'emplois d'origine, continue à percevoir la rémunération correspondante mais exerce ses fonctions hors de l'administration où il a vocation à servir. ». Aux termes du II de l'article 2 du décret n°2008-580 du 18 juin 2008 : « L'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition (...) ». Aux termes de l'article 9 de ce même décret : « Le fonctionnaire mis à disposition continue à percevoir la rémunération correspondant à son grade ou à l'emploi qu'il occupe dans son administration ou son établissement d'origine. Sans préjudice d'un éventuel complément de rémunération dûment justifié, versé selon les règles applicables aux personnels exerçant leurs fonctions dans l'organisme d'accueil, le fonctionnaire mis à disposition peut être indemnisé par le ou les organismes d'accueil des frais et sujétions auxquels il s'expose dans l'exercice de ses fonctions suivant les règles en vigueur dans ce ou ces organismes. (...) »

Ainsi que l'a jugé la Cour administrative d'appel de Paris en son arrêt 16PA00996 du 24 octobre 2017, ces dispositions ne permettent pas à un fonctionnaire de percevoir une NBI au titre des fonctions qu'il occupe au sein de l'organisme auprès duquel il est mis à disposition. Dès lors les NBI accueil et encadrement servies par le COS à ses agents sont illégales et doivent être supprimées. Seuls les agents ayant bénéficié d'une NBI antérieurement à leur mise à disposition du COS peuvent la conserver, en application de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Paris précitée.

Recommandation n°2 : Supprimer l'attribution de points de NBI aux agents de la Métropole de Lyon mis à disposition du COS, au titre des fonctions qu'ils exercent au COS.

2.2 Les achats du COS

2.2.1 Le cadre juridique applicable

En vertu de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019 et des ordonnances précédemment applicables⁸, les personnes morales de droit

⁶ Le caractère limité des fonctions d'encadrement des intéressées peut également être illustré par le fait que la directrice du COS, sollicitée pour communiquer la répartition des agents du COS par catégories A, B, C durant la période sous contrôle afin de vérifier la cohérence entre les effectifs du COS et les conventions de moyens signées avec la Métropole s'est déclarée dans l'incapacité d'accéder à cette demande pour les agents qui n'étaient plus en fonction et a renvoyé l'équipe de contrôle sur la DRH de la Métropole pour obtenir réponse.

⁷ Anciennement article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁸ I de l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016 et article 10 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 en vigueur du 1^{er} avril 2016 au 1^{er} avril 2019.

privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial sont des pouvoirs adjudicateurs lorsque leur activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur, ou lorsque leur gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ou lorsque leur organe d'administration (...) est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur.

L'association COS de la métropole de Lyon est une personne morale de droit privé et est financée majoritairement par la métropole de Lyon, qui est un pouvoir adjudicateur. Elle doit cependant satisfaire à une troisième condition pour être soumise aux règles de la commande publique : avoir été créée, au sens du droit de l'Union européenne⁹, pour satisfaire à un besoin d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

Par un arrêt n° 16-29.106 du 28 mars 2018, la Cour de cassation¹⁰ a jugé que le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail d'un hôpital, « *eu égard à [sa] mission (...) de contribuer à la prévention et à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des travailleurs de l'établissement* » (...), « *ne relève pas des personnes morales de droit privé créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général* », « *quand bien même il exerce sa mission au sein d'une personne morale* » soumise au code des marchés publics. Par un avis n° 18-70.002 du 4 avril 2018 la Cour de cassation a tenu un raisonnement similaire¹¹ s'agissant du comité d'entreprise d'une personne privée soumise au code des marchés publics.

Selon la chambre, cette jurisprudence peut être transposée au comité des œuvres sociales d'une collectivité locale dès lors que fournir des billets de cinéma à tarif réduit, des aides sociales exceptionnelles ou des bons de Noël à des agents publics ne relève pas davantage d'une mission d'intérêt général que de garantir l'hygiène et la sécurité des fonctionnaires hospitaliers. En effet, l'activité du COS n'est pas orientée vers les besoins de la population mais vise à satisfaire les besoins des agents des collectivités et établissements adhérents, qui ne sont pas différents de ceux des salariés d'une entreprise privée.

Par conséquent, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge qui serait appelé à statuer sur cette question, la chambre estime que le COS n'a pas été créé pour satisfaire à un besoin d'intérêt général et que ses achats ne sont donc pas soumis aux règles de la commande publique.

Néanmoins, l'absence de soumission au droit de la commande publique ne fait pas obstacle à ce que ce dernier organise et encadre ses achats, a minima, de manière à en assurer l'efficacité.

⁹ Condition fixée par le 9 de l'article 1^{er} de la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 et reprise au 4 de l'article 2 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'une association investie de missions à caractère public pouvait être considérée comme ayant été créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial (CJUE 3 févr. 2021, Federazione Italiana Giuoco Calcio, C-155/19 et C-156/19.).

¹⁰ Pour l'application de l'article L. 1211-1 précité, la Cour de cassation est compétente s'agissant de contrats conclus entre personnes privées (Tribunal des conflits 3 mars 1969, Sté Interlait, n° 01926).

¹¹ En s'appuyant sur la mission du comité d'entreprise, « qui a pour objet d'assurer une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production » (article L. 2323-1, alinéa 1, du code du travail).

2.2.2 La mise en œuvre des achats par le COS

2.2.2.1 L'organisation de la fonction interne d'achats

La fonction achat du COS est prise en charge par 7,8 personnes en équivalent temps plein (ETP). Pour certains achats ciblés, le COS dispose d'un « groupe de travail » composé de membres de son conseil d'administration pour l'étude des offres des prestations de certaines sorties et voyages. Le conseil d'administration procède à la validation du choix proposé par le « groupe de travail », qui fonctionne à l'instar d'une commission d'appels d'offres et sélectionne des destinations de locations saisonnières.

Ce mode d'organisation proche de celui pratiqué par un organisme soumis aux règles de la commande publique, apparaît pertinent.

2.2.2.2 Les actions de mise en concurrence réalisées par le COS

2.2.2.2.1 Un cadre procédural flexible mais inspiré de la commande publique

En ce qui concerne les achats ponctuels et de faibles montants, comme les cadeaux de fin d'année, le COS recourt à une mise en concurrence limitée, sur la base de trois devis.

Les prestations de billetterie ne font pas non plus l'objet d'une mise en concurrence, et ce quel que soit leur montant. Le COS propose en matière de cinéma une diversité d'offre telle qu'elle couvre l'ensemble des principaux prestataires. En ce qui concerne les spectacles et concerts, le COS estime que leur caractère artistique s'avère peu compatible avec une mise en concurrence.

Les prestations de voyages et de séjours font en revanche l'objet d'une mise en concurrence formalisée, pour lesquelles le comité a entendu s'inspirer des principes de la commande publique. Elle repose sur la comparaison d'une pluralité d'offres, jugées sur la base d'un cahier des charges¹².

Le contenu de ces cahiers des charges n'est pas standardisé mais varie d'une prestation à l'autre. Dans la plupart des cas, ils fixent des orientations générales devant guider le choix du COS. A titre d'exemple, ceux relatifs aux journées familiales et séjours ski comportent seulement la mention selon laquelle le COS sera « *attaché à choisir le meilleur rapport qualité prix pour les agents* ». Seul le cahier des charges relatif aux linéaires décline de véritables critères de sélection des prestataires¹³.

Préciser davantage le contenu de ces cahiers des charges pour l'ensemble des prestations d'un montant significatif, inciterait le COS à mieux définir ses besoins. Le comité pourrait également par ce biais renforcer l'efficacité et la transparence de sa mise en concurrence au moyen de véritables critères d'attribution.

Les cahiers des charges du comité social ne font pas l'objet d'une publication mais sont seulement envoyés par mail à des prestataires déjà présélectionnés¹⁴, le plus souvent ceux avec

¹² Les principaux cahiers des charges sont dédiés aux locations de logements de vacances, aux sorties familiales, aux séjours de ski et aux sorties pour retraités.

¹³ Le prix, la situation géographique des logements proposés et notamment leur éloignement des plages pour ceux qui sont en bord de mer, l'âge des logements, leur superficie, la présence ou non d'une terrasse couverte la gratuité de l'accès wifi, du parking et de la télévision, les équipements des logements, leur climatisation, les services de proximité offerts ou payants, les prestations en saison et hors saison.

¹⁴ Exemple : au moins trois prestataires pour les sorties familiales et environ une vingtaine pour les linéaires.

lesquels le COS travaille habituellement. Le nombre de prestataires visés s'avère suffisant pour opérer une mise en concurrence. Il pourrait toutefois être envisagé par le COS d'introduire un nouveau concurrent périodiquement ou d'effectuer une publication pour les plus gros montants concernés afin de redynamiser la phase de mise en concurrence.

Une fois les offres reçues, une première sélection est faite par les services de sorte à écarter celles ne répondant pas aux exigences du cahier des charges mais également celles des prestataires n'ayant pas donné satisfaction lors des achats précédents. Des « bons de satisfaction » rédigés à l'issue de chaque prestation, permettent d'objectiver les décisions sur ce dernier point.

Les offres sont ensuite transmises au « groupe de travail » qui instruit les demandes pour avis. Ses conclusions sont adressées au conseil d'administration qui entérine ou non le choix proposé.

Par l'ensemble des mesures précitées, le COS a entendu mettre en place de bonnes pratiques et rechercher une certaine efficacité dans ses décisions d'achat. Elles mériteraient toutefois d'être améliorées sur les points précités et d'être formalisées dans un document, approuvé le cas échéant par le conseil d'administration, qui constituerait un « guide des achats du COS ».

Recommandation n°6 : Formaliser les pratiques d'achat au sein d'un « guide des achats du COS ».

2.2.2.2.2 Une mise en œuvre des procédures d'achats globalement cohérente

L'analyse d'un échantillon d'achats formalisés¹⁵ via les procès-verbaux des groupes de travail a permis d'établir que le comité social se conforme globalement aux principes de sélection des prestataires qu'il a lui-même défini.

Ainsi, l'analyse des offres est réalisée conformément aux critères prévus aux cahiers des charges et le choix de l'entreprise retenue est cohérent avec les exigences définies dans les cahiers des charges.

Dans la grande majorité des cas, le groupe de travail a effectivement rendu un avis sur la base duquel le conseil d'administration s'est prononcé. Le conseil d'administration a pleinement joué son rôle de décision en s'écartant parfois des propositions du groupe de travail, par exemple sur le choix de destinations de voyages. Exception faite du choix du prestataire relatif à la fourniture du cadeau de Noël 2020 (box-cadeau) qui a été entériné par le seul bureau au motif de l'urgence à exécuter ladite prestation.

Toutefois, il est apparu dans certains cas que la décision finale n'avait été actée que par le seul bureau.

La formalisation des procédures d'achat en vigueur au sein du COS, précédemment évoquée, aurait aussi pour vertu de mieux garantir leur stricte mise en œuvre.

¹⁵ Une procédure d'achat de linéaire (été 2018), une procédure pour les sorties ski (saison hiver 2018-2019) ainsi qu'une procédure d'achat de sortie familiale (...).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la plupart des agents sont évalués annuellement par leurs cadres au sein du COS certaines évaluations sont validées par des responsables de la métropole et la gestion de leur carrière est effectuée par la direction des ressources humaines de la métropole. Trois postes au sein du COS bénéficient irrégulièrement de l'attribution de points NBI.

Si selon la chambre, et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge des contrats, le COS n'est pas soumis au droit de la commande publique, son processus d'achat en est en partie inspiré. En effet, le comité social procède à des mises en concurrence, plus ou moins poussées en fonction de la nature et du montant des prestations en jeu. Il pourrait néanmoins sécuriser davantage ses achats en se dotant d'un « guide des achats ». Par ailleurs, il pourrait également bénéficier de meilleures conditions tarifaires ou d'un meilleur niveau de services en veillant à consulter régulièrement de nouveaux prestataires.

3 LES PRESTATIONS DELIVRÉES PAR LE COS

3.1 Un cadre légal et statutaire autorisant une grande diversité d'interventions

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, codifié à l'article L. 733-1 du code général de la fonction publique à compter de 2022, prévoit que les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier la gestion des prestations sociales dont bénéficient leurs agents à des associations, ce qui inclut donc les comités des œuvres sociales.

Selon l'article 2 des statuts, le COS de la Métropole de Lyon a pour objet de mener au profit des agents des collectivités adhérentes les actions favorisant les liens de solidarité, ainsi que leur épanouissement personnel, plus spécialement dans le domaine social, culturel et sportif.

Le comité regroupe ses prestations en deux grandes catégories : les actions sociales, stricto sensu, et celles favorisant l'accès aux loisirs.

Les actions sociales sont recensées dans la convention de fonctionnement conclue annuellement entre la Métropole et le COS. Elle précise que ce dernier doit leur consacrer 65 % de la subvention d'exploitation versée par la Métropole. Au titre de ces actions, le comité accorde ainsi des aides financières liées aux événements de la vie (naissance...), aux situations professionnelles (retraites...) ou une assistance aux agents en difficulté financière (aides remboursables...).

Les prestations de loisirs portent sur des manifestations culturelles et sportives, et des séjours de loisirs. Le COS peut, selon les prestations, les organiser lui-même, permettre aux agents d'accéder à des organismes partenaires (centre de vacances...) ou verser une participation financière à certaines activités initiées par les agents eux-mêmes. A défaut d'être de nature strictement sociale, le financement des prestations de loisirs peut néanmoins tenir compte des revenus des personnels demandeurs. Ainsi, la participation supportée par le COS est d'autant plus importante que les revenus d'un agent sont faibles.

La séparation entre les actions de loisirs et à visée sociale s'avère en définitive tenue, voire artificielle. A titre d'exemple, les bons distribués à Noël relèvent des prestations sociales concernant les enfants et des prestations de loisirs lorsqu'ils sont distribués à des adultes.

Si l'on écarte la distinction « action sociale » et « prestations de loisirs » pour considérer les dépenses du COS engagées en matière d'accès aux vacances sous toutes ses formes (séjours, chèques vacances...), celles-ci représentaient près des deux tiers des prestations en fin de période sous revue. Elles ont ainsi atteint 3,6 M€ en 2019 (3,3 M€ en 2020, en raison du contexte sanitaire). Cette catégorie constitue donc le cœur de l'action du comité.

3.2 Les modalités d'accès aux prestations

3.2.1 Une offre du COS proposée à la quasi-totalité des agents métropolitains

L'article 2 des statuts définit les catégories de bénéficiaires des prestations du COS, qui sont :

- les agents titulaires en fonction normale d'activité ;
- les contractuels de droit public ou de droit privé ou non titulaires, au terme de trois mois de présence sur un an ;
- les retraités pendant douze mois à partir de la date de départ¹⁶, à condition que l'organisme adhérent à l'association ait été le dernier employeur et qu'ils aient exercé en qualité d'agents titulaires ou non titulaires ayant occupé un emploi permanent (entre 200 et 255 personnes étaient concernées de 2015 à 2020, avec un pic à 500 en 2019, 85 retraités étaient bénéficiaires des prestations du COS en 2021).

Peuvent également en bénéficier par extension le conjoint, concubin ou personne ayant conclu un PACS, ainsi que les enfants (de moins de 20 ans), d'un agent bénéficiant des prestations du COS dans les conditions définies par le conseil d'administration de l'association. En cas de décès d'un agent bénéficiaire, ses ayants droit sont autorisés à conserver l'accès aux prestations du comité dans la limite de douze mois suivant le décès.

En revanche, sont explicitement exclus du bénéfice des prestations du COS :

- les agents détachés à l'extérieur de la Métropole de Lyon et autres adhérents,
- les agents en congé sans solde, en disponibilité pour convenances personnelles,
- les stagiaires école (lycée - université, etc.),
- les vacataires et agents de la fonction publique hospitalière.

Depuis 2020, plus de 10 000 agents relèvent des catégories ouvrant accès aux prestations du COS. 90 % du nombre total d'ayant-droits relèvent de la Métropole de Lyon. Les 10 % restant sont essentiellement constitués d'agents employés par d'autres organismes adhérent au COS, les agents retraités ne constituant qu'une part marginale des personnes ayant accès au COS.

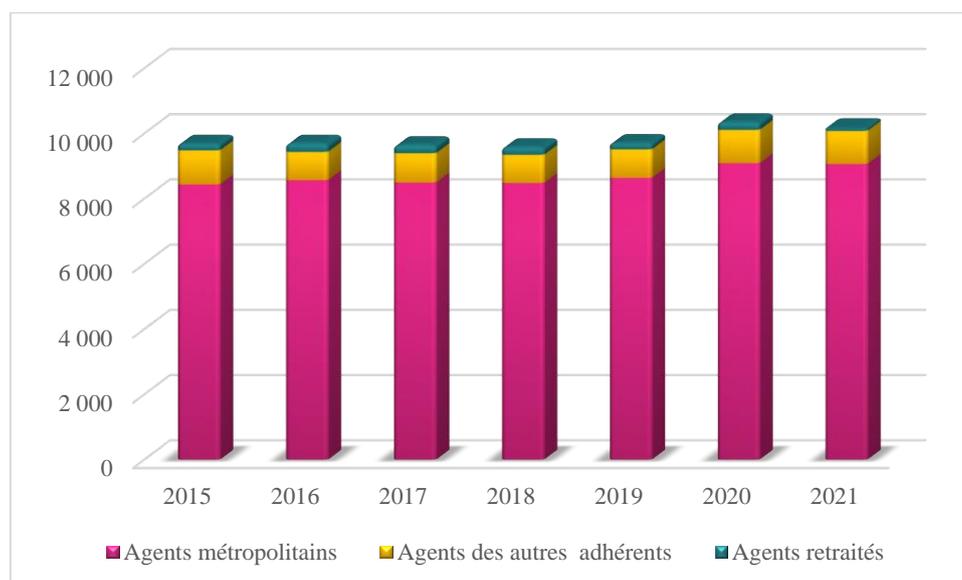
Ces effectifs sont restés relativement stables pendant la période sous revue avec une hausse de moins de 5 % depuis 2015.

¹⁶ Ces conditions d'accès aux prestations du COS ont limité leur part à environ 3 % des adhérents du COS.

Cette hausse s'avère en réalité artificielle et ne reflète pas l'évolution des enjeux auxquels le COS est confronté. Ainsi, le COS a corrigé en 2019 ses modalités de comptabilisation des agents ayant accès à ses prestations. Antérieurement, les agents ayant quitté la collectivité qui les employait en cours d'année n'étaient pas recensés dans les agents affiliés au COS, et ce bien qu'ils aient pu bénéficier d'une prestation du COS au cours de l'exercice concerné.

La création de la Métropole au 1^{er} janvier 2015 s'est traduite par l'intégration d'agents provenant du Département du Rhône au sein de la nouvelle collectivité et par l'ajout subséquent de 4 000 agents affiliés au COS.

Graphique 2 : Agents ayant accès aux prestations du COS



Source : données du comité social

Les agents bénéficiaires sont considérés comme l'étant de droit et ne sont pas tenus de s'acquitter d'une cotisation pour bénéficier des prestations du COS. Toutefois, en principe, une participation financière des agents est systématiquement requise pour les prestations de loisirs, dont le montant ne peut donc être pris en charge en totalité par le comité.

En ce qui concerne les prestations sociales, elles sont essentiellement attribuées au regard de la situation matérielle, familiale et financière des agents demandeurs. Le barème des prestations repose sur le niveau d'imposition calculé sur la base de l'avis d'imposition.

Cette situation n'est pas en soi irrégulière. L'article L. 731-3 du code général de la fonction publique dispose que « *sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale* ». Cependant, le législateur ne donne aucune définition ou liste précise de la forme que peut prendre la participation du bénéficiaire, les cotisations ne constituant à cet égard que l'une des modalités de participation, a fortiori si elles sont modulées en fonction du salaire de l'agent⁴. Durant la période sous revue, la chambre n'a pas constaté que le COS sollicitait une participation financière aux agents bénéficiant de prestations sociales.

Les agents relevant des catégories d'imposition les plus faibles constituent la part la plus importante des bénéficiaires. Si elles permettent de dégager une tendance, les données chiffrées

demeurent sur ce point imprécises étant donné que certains demandeurs ne fournissent pas cette information et ne peuvent donc être rattachés à une catégorie définie¹⁷.

Sous cette réserve, le résultat s'avère conforme à la volonté du COS de privilégier les personnels ayant le plus besoin d'une assistance financière.

3.2.2 Une modernisation des moyens matériels d'accès aux prestations

3.2.2.1 Une démarche de dématérialisation

Un catalogue des prestations est édité chaque année pour recenser les prestations offertes par le COS. Le catalogue détaille de manière transparente chaque prestation et ses conditions d'attributions. Le COS a souhaité le modifier en 2022 considérant que les retours sur ce document de la part des utilisateurs soulignaient son manque de lisibilité, et notamment un trop grand nombre d'informations. Une nouvelle version est en cours de finalisation en 2022.

3 000 exemplaires étaient édités jusqu'en 2018, nombre ramené à 1000 avec la mise en place d'un site internet. Le COS indique que l'objectif est de ne plus les imprimer et de passer uniquement par voie dématérialisée d'ici à 2024.

En complément de l'accueil physique et téléphonique, des courriers et courriels, les agents du COS peuvent solliciter le COS au moyen d'un site internet depuis le second semestre 2018¹⁸.

Selon le rapport d'activité 2020, plus de 7 000 agents disposaient d'un compte sur le site internet du COS et plus de 6 000 commandes ont transité par ce canal dématérialisé, chiffres en forte hausse. Toutefois, le rythme de progression reste sujet à caution, le site n'ayant pas été opérationnel pour l'ensemble de l'année 2018 et l'année 2020 ayant été marquée par les contraintes liées à la crise sanitaire. L'entrée en service du site coïncide avec la baisse du nombre de visites à l'accueil physique du COS (- 20 % entre 2017 et 2019)¹⁹.

Depuis 2022, la billetterie a été également mise en ligne.

3.2.2.2 L'enjeu croissant de la protection des données

Dans le cadre de son activité, le COS est amené à traiter des données nominatives : affectation professionnelle, situation familiale, éventuelle situation de handicap,...

A cet égard, l'article 2.3.2 de la convention de subventionnement annuelle conclue entre le comité et la Métropole prévoit que cette dernière « *garantit à l'association la consultation par les agents habilités de la base de données du personnel dans la limite des seuls éléments nécessaires à l'étude des droits.* » En pratique, le COS dispose d'un progiciel, régulièrement alimenté par les données issues du logiciel de gestion administrative du personnel de la Métropole de Lyon²⁰.

¹⁷ Tout agent ne fournissant pas cette information est considéré comme relevant de la tranche d'imposition la plus élevée et bénéficiera donc des conditions d'attribution et des montants les moins favorables.

¹⁸ Ce site internet a été développé par l'éditeur du logiciel de gestion déjà en place au COS, après présentation aux administrateurs et aux experts de la direction de l'innovation du numérique et des systèmes d'information de la Métropole, pour un coût de 38 000 €.

¹⁹ Le chiffre de 2020 (9 000 visites contre plus de 22 000 l'année précédente) n'est quant à lui pas représentatif du fait des mesures liées à la crise sanitaire (confinement, télétravail notamment...).

²⁰ Les agents du comité des œuvres sociales n'ont en revanche pas accès aux données de paye des agents.

Par ailleurs, les dossiers de demandes adressées au COS via le site internet, qui comportent des données personnelles, sont quasi-exclusivement traités et stockés sous forme dématérialisée.

La dématérialisation toujours plus poussée des données gérées par le comité soulève la question de leur protection. En effet, le comité social est ici soumis au règlement général sur la protection de données (RGPD) entré en vigueur le 25 mai 2018.

A cet égard, le site internet du COS contient les mentions explicites rappelant les règles fixées par le RGPD et notamment le droit d'accès pour chaque agent aux données le concernant pour en vérifier la teneur. A ce jour, le COS n'a reçu aucune demande en ce sens.

Le comité social précise que l'accès aux données nominatives ne peut avoir lieu qu'à partir de comptes spécifiquement créés et de matériels disposant des certificats de sécurité requis. De même, les applications utilisant ces données (notamment la billetterie) ont été choisies après vérification par la direction des services informatiques de la Métropole d'un niveau de sécurité suffisant.

Une charte de confidentialité est en cours d'élaboration et devra être prochainement signée par tous les agents ayant des droits à l'application.

Si le COS apparaît sensibilisé à la question de la protection des données, il doit veiller à parfaire les processus qu'il applique en la matière.

Ainsi, il n'a pas encore désigné de délégué à la protection des données, prévu par le RGPD. Il s'est engagé à corriger cette lacune lors du contrôle de la chambre. Le système d'informations du COS étant hébergé par la Métropole, ce délégué à la protection des données pourrait être commun avec celui de la Métropole, déjà existant.

Les droits d'accès aux données ressources humaines de la Métropole ne sont pas configurés en fonction des besoins liées aux missions de chaque agent. Tous les agents du COS peuvent consulter l'ensemble des données personnelles des agents de la Métropole auxquelles le comité a accès.

Ce choix résulte de la volonté de favoriser la polyvalence des agents qui participent de facto à plusieurs missions (notamment à l'accueil des usagers). Il vise à garantir le traitement des demandes adressées au COS dans les meilleurs délais. Ainsi, l'absence d'un agent n'a pas d'effet sur ces derniers dès lors qu'il peut être remplacé aisément par un autre agent du COS.

Par ailleurs, les justificatifs transmis par les agents au COS à l'appui de leur demande via le site internet sont réceptionnés sur une adresse mail fonctionnelle accessible à l'ensemble des agents du COS quelle que soit leur affectation. Or, ces données peuvent comporter des éléments sensibles (composition familiale, santé,...) et leur traitement est incompatible avec les recommandations de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL).

Le COS souligne tout d'abord qu'il ne compte aucun agent contractuel ou vacataire dans ses effectifs susceptibles d'emporter des données à l'extérieur. Il emploie uniquement des agents titulaires soumis à l'obligation de discrétion professionnelle. Cela ne constitue pas pour autant une garantie suffisante.

Par ailleurs, il indique que le développement et la numérisation des outils de traitement des dossiers est encore récente (site internet de 2018 et que la prise en compte de la protection des données sera donc progressivement améliorée. Pour autant la chambre lui recommande de se mettre en conformité avec l'ensemble des règles du RGPD, notamment par la mise en place

d'un délégué à la protection des données et de s'assurer du traitement confidentiel des données, actuellement accessibles à l'ensemble des agents du COS même lorsqu'ils n'ont pas nécessairement à en connaître.

Recommandation n°3 : Organiser, dans les meilleurs délais, la mise en conformité du COS avec les exigences du règlement général sur la protection des données, en vigueur depuis le 25 mai 2018.

3.3 Les prestations sociales

3.3.1 La typologie des prestations

Le COS propose une douzaine de prestations différentes. A l'exception de l'allocation de fin de carrière, leur objectif et leurs modalités d'attribution n'appellent pas dans leur ensemble d'observations.

Tableau n° 3 : Les prestations sociales

Prestations sociales	Conditions d'attribution 2020
Allocation Déménagement	Versement lors du changement de résidence. Le montant est calculé suivant les tranches d'imposition et le statut de l'agent (de 108 € à 244 € brut).
Aide à domicile	Intervention d'un travailleur au domicile de l'agent qui assure des tâches de la vie quotidienne lors notamment d'une grossesse ou d'une hospitalisation.
Chèque emploi service universel	Titre de paiement qui permet d'accéder à différents services dont la valeur faciale est de 15 €. La participation du COS varie en fonction de la tranche d'imposition (de 1 € à 3 € par titre).
Allocation fin de carrière	Allocation versée à l'occasion du départ à la retraite de l'agent.
Vacances enfants	Allocation versée pour les enfants se rendant en centres de vacances organisés par des organismes partenaires ou agréés. La participation du COS varie en fonction du type d'hébergement.
Chèques vacances	Le montant peut être de 150 € à 750 €. La participation du COS est calculée en fonction de la tranche d'imposition.
Bons naissance	Allocation versée lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant sous forme de carte cadeau d'un montant de 130 €.
Prêt bonifié	Prêt bonifié au taux d'intérêt de 1 % d'un montant maximal de 5 000 € pour financer des travaux, l'achat d'un véhicule, des études... ²¹
Bons de Noël et spectacle enfants	Bons de Noël dont le montant est fonction de l'âge de l'enfant concerné.
Allocation décès	Allocation versée pour la prise en charge des frais d'obsèques liés au décès de l'agent ou de ses ayants droit dans la limite de 2 650€.
Allocation enfants porteurs de handicap	Allocation annuelle payée aux parents d'un enfant handicapé porteur d'un handicap d'un montant maximal de 506 €.
Aide exceptionnelle	Aide financière accordée à titre exceptionnel essentiellement sous forme de prêt à taux zéro avec un maximum de 2 000 €.

Source : bilans annuels d'activité

²¹ Prêt de 1 500 à 5 000 € remboursable sur 12, 18, 24 ou 36 mois, au taux global de 1 % (hors assurance facultative) proposé par le CRESERFI, établissement financier du CSF. Le COS se charge ici de la pré-instruction du dossier.

Le nombre de bénéficiaires varie très fortement selon le type de prestation examinée. Il peut s'établir à moins d'une dizaine d'agents concernés par an (prêt bonifié) ou regrouper la majeure partie des agents relevant du comité social (bons de Noël)²². Il varie également selon les exercices en fonction de l'évolution de la situation des agents relevant du COS (nombre de naissances, de départs en retraite, de personnes sollicitant une aide financière ponctuelle,...). Toutefois, on note globalement une hausse du nombre de bénéficiaires en lien avec la hausse globale du nombre d'agents relevant du COS.

Les principales prestations en termes de bénéficiaires et de montants financiers concernés figurent dans le tableau suivant :

Tableau n° 4 : Principales actions sociales

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Chèques vacances							
Nombre de bénéficiaires	7621	8621	8785	8637	8523	8700	14,2 %
Dépense en euros	394 930	879 990	1 046 270	1 098 330	1 214 715	1 291 355	227 %
Bons de Noël (enfants)							
Nombre de bénéficiaires	2566	3172	3875	4250	4 263	4559	77,7 %
Dépense en euros	350 105	411 290	420 130	413 595	409 625	419 565	19,8 %
Allocation de fin de carrière							
Nombre de bénéficiaires	198	237	228	255	214	214	8,1 %
Dépense en euros	369 449	421 443	406 817	433 411	425 982	414 016	12,1 %

Source : bilans annuels d'activité

Selon l'article 6.1 des conventions annuelles de fonctionnement conclues avec la Métropole, 65 % du montant de la subvention d'exploitation doit être utilisé pour des prestations sociales ce qui est le cas depuis 2018.

Davantage de prestations délivrées par le COS ont été rattachées au champ de l'action sociale dans la dernière convention annuelle. Le seuil de 65 % ayant été maintenu, l'atteinte de cet objectif est désormais plus aisée à atteindre. Cette modification confirme le caractère parfois artificiel de la classification en prestations sociales ou de loisirs.

Les prestations pour lesquelles le rattachement à l'action sociale apparaît le plus manifeste sont en réalité les allocations enfants handicapés, les prêts et secours pour les agents en difficulté financière, les chèques emploi services pour les aidants familiaux et les allocations décès. Or, pour ces dernières, l'instruction des dossiers est directement assurée par les assistantes sociales de la métropole, le COS ne disposant pas d'agent relevant de cette catégorie. En revanche, le COS valide ou non les dossiers qui lui sont présentés.

Cette répartition soulève la question de savoir si cette mission doit continuer à être prise en charge directement par les services de la métropole, ou si elle doit revenir au COS dans le cadre d'une montée en puissance dans sa capacité à instruire des dossiers de demandes de prestations sociales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du COS a indiqué qu'un « *une réflexion (est) en cours sur les modalités de fonctionnement de la Commission des affaires sociales en lien avec les assistantes sociales de la Métropole* », tout en précisant que

²² 9 800 agents et 8 700 enfants d'agents ont perçu cette prestation en 2020.

« l'instruction des demandes d'aide sociale par les assistantes sociales de la Métropole permet de mutualiser les moyens sans porter atteinte à l'autonomie de gestion du COS ».

3.3.2 L'allocation de fin de carrière

3.3.2.1 Le dispositif de versement

Cette allocation est versée à l'occasion du départ à la retraite de l'agent, adhérent du COS.

L'allocation de fin de carrière est attribuée de manière automatique : le bénéficiaire ne formule aucune demande. La liste des agents bénéficiaires est transmise par les services des ressources humaines des organismes adhérents au comité des œuvres sociales. Le dossier permettant de calculer le montant de l'allocation est transmis par les services de la Métropole²³. Seuls les agents non métropolitains peuvent être amenés à fournir les pièces justifiant de leurs états de service.

Pendant la période sous revue, le nombre d'attributaires a oscillé entre 200 et 255 agents par an. Bien que l'on puisse observer une hausse de 8% entre 2015 à 2020, il existe d'importantes variations annuelles qui ne permettent pas de dégager une tendance de fond sur ce point.

Le montant de l'allocation est calculé selon une formule de calcul figurant dans la convention annuelle de fonctionnement conclue entre le comité et la Métropole de Lyon. Il est fonction des années de service de l'agent concerné²⁴.

Le montant moyen de l'allocation de fin de carrière s'est établi à près de 1 800 € par agent durant les six années contrôlées²⁵. Le montant maximal versée en 2020 pour un agent s'est élevé à près de 3 400 €.

Le coût annuel moyen de cette allocation pour le COS correspond à environ 410 000 €. L'allocation de fin de carrière a représenté près de 6 % des charges d'exploitation totales du COS pendant la période sous revue.

3.3.2.2 L'irrégularité de l'allocation

Au regard de ses modalités de détermination et de mise en œuvre, cette allocation n'entre pas dans le cadre de l'action sociale mais constitue un élément de rémunération versé par le COS en lieu et place de la collectivité ou de l'établissement employeur.

²³ Il est constitué par les agents concernés pour les autres collectivités ou EPCI adhérents.

²⁴ En février 2016, le COS a décidé que l'allocation versées aux TOS ne serait basée que sur les seules années d'activité effectuées dans le cadre du détachement dans la fonction publique territoriale. Les années d'exercice de l'activité dans la Fonction publique d'État ne sont pas prises en compte.

²⁵ Jusqu'en 2016, le montant versé par le COS pour l'allocation de fin d'activité était de 50,10 € par année de service effectif pour les agents dont l'indice majoré (IM) était égal ou supérieur à 463, et de 75,30 € par année de service effectif pour les agents dont l'indice majoré était inférieur à 463. Les agents non titulaires, dont l'IM était égal ou supérieur à 820 ne pouvait prétendre à cette allocation.

Depuis 2017, l'IM 504 s'est substitué à l'IM 463. L'allocation est désormais calculée au prorata des années effectuées en deçà et au-delà de cet indice. Les montants attribués ont été également légèrement revalorisés. Pour les agents titulaires, le montant était en 2020 de 50,70 € par année de service effectif pour les agents dont l'indice majoré est supérieur ou égal à 504, et de 76,20 € par année de service effectif pour les autres agents. Pour les agents non titulaires, le montant est de 54,50€ à 84,30 € selon le traitement, à condition que ce dernier soit inférieur à l'indice 820.

Elle présente en effet les caractéristiques d'une prime de départ en retraite. Bien que le comité ait introduit une bonification pour les agents dont les indices de rémunération sont les plus faibles, l'allocation est en premier lieu assise sur l'ancienneté de l'agent dans la fonction publique territoriale. Elle est attribuée de manière automatique sur la base des données fournies par les services des ressources humaines des collectivités employeuses. La cotisation URSSAF à laquelle elle est soumise est intégrée à la paye des agents concernés.

En définitive, cette allocation est similaire à l'indemnité de fin de carrière dont les salariés de droit privé bénéficient en vertu de l'article L. 1237-7 du code du travail.

Le mode de financement de l'allocation diffère également de celui des autres prestations offertes par le COS et conforte la qualification d'élément de rémunération. Ainsi, selon les conventions de subventionnement conclues entre la Métropole et le COS, une enveloppe de 200 000 € est réservée au sein de la subvention de fonctionnement pour financer cette allocation. La Métropole verse en complément une subvention spécifique pour couvrir l'intégralité de la charge supportée par le COS au titre de l'allocation perçue par les agents métropolitains²⁶. Le comité social ne fait donc ici office que de relais entre la Métropole et ses agents.

La qualification d'élément de rémunération soulève une difficulté majeure. En effet, il ne peut être versé par la collectivité employeuse qu'à la seule condition d'être régulière. Le principe de parité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale prévoit en effet qu'aucune prime ne puisse être attribuée par une collectivité ou un de ses établissements en l'absence de texte l'instituant et selon des modalités applicables aux agents de l'Etat.

Pour cette raison, les tribunaux administratifs ont considéré qu'une collectivité ne pouvait instituer une prime de fin de carrière au bénéfice d'un agent public, à défaut de base légale applicable à la fonction publique²⁷.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 a introduit une dérogation au principe de parité dans son article 111 relatif aux avantages collectivement acquis. Celui-ci prévoit le dispositif de maintien des "*avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération.*" Cette notion recouvre les différentes primes instituées avant l'entrée en vigueur de la loi précitée, souvent versées par l'intermédiaire de structures associatives subventionnées telles que les comités des œuvres sociales.

En l'espèce, le COS a produit un catalogue de ses prestations datant de 1976 et mentionnant déjà une « aide au moment du départ à la retraite » dont le principe est similaire à celui de l'actuelle allocation de fin de carrière.

Toutefois, l'application de ce dispositif dérogatoire se heurte à plusieurs difficultés.

Selon une jurisprudence constante, les primes adoptées avant 1984 et maintenues depuis, ne peuvent être versées que dans des conditions identiques à celles qui prévalaient lors de leur institution. La modification des conditions d'attribution et du montant de la prime initiale ne peut

²⁶ L'allocation versée aux agents des autres organismes adhérents n'est pas financée par un mécanisme de subvention affectée. Le COS prend en charge les coûts afférents sur ses produits de gestion, et donc indirectement par le biais des subventions de fonctionnement versées par les autres organismes adhérents.

²⁷TA Grenoble, 1603395 du 21 mai 2019 : le versement d'une prime de retraite n'est pas prévu par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux agents de la fonction publique territoriale.

TA Dijon, 2001757 du 15 décembre 2020 : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise ne pouvait comprendre une part versée aux agents partant en retraite et calculée en fonction de l'ancienneté dans la fonction publique.

s'opérer que dans le respect des dispositions de la décision créant l'avantage. En l'espèce, l'allocation de fin de carrière a été revalorisée et ses conditions d'attributions aux agents non titulaires ont été modifiées pendant la période sous revue. Or, aucune décision n'a pu être produite et le COS n'est donc pas en mesure de démontrer que la décision initiale l'y autorisait.

Par ailleurs, l'article 111 précité précise que « *sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.* » Or, cette condition n'est pas davantage respectée, l'allocation de fin de carrière étant demeurée dans le budget du COS et non de la communauté urbaine de Lyon, devenue Métropole.

Sur ce point, la rémunération d'agents publics doit être analysée comme le paiement d'une dépense financée par des deniers publics. Leur maniement est réservé au comptable public, qui s'en acquitte sur la base du budget de la collectivité ou établissement public concerné et des mandats subséquents. L'intervention du COS, structure privée, et de ses agents, dans ce processus comporte des risques juridiques élevés.

Pour l'ensemble de ces motifs, l'allocation de fin de carrière revêt le caractère d'un complément de rémunération irrégulier ne pouvant donc être maintenu.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du COS et le président de Métropole ont reconnu la nécessité de mettre fin au versement de cette allocation mais pas avant janvier 2024, ce qui paraît tardif au regard des risques juridiques qu'emporterait le maintien de l'allocation.

Recommandation n°4 : Mettre fin, par le COS et par la Métropole, au versement de l'allocation de fin de carrière.

3.3.2.3 Une allocation imposable

L'autonomie du droit fiscal peut conduire à considérer comme normales, au regard de l'application de l'impôt, des situations illicites. Le caractère illégal de l'allocation de retraite versée par le COS ne fait donc pas obstacle à son imposition.

A cet égard l'allocation de fin de carrière est soumise à cotisation URSSAF. Le COS fournit à la Métropole la liste des agents ayant effectivement perçu l'allocation, et la date de versement, afin que cette cotisation soit intégrée à la paye des intéressés. Si ce point est clairement encadré et porté à la connaissance des agents²⁸, les bénéficiaires ne sont en revanche pas informés que cette allocation doit être déclarée dans le cadre de leur imposition sur le revenu, puisqu'elle est imposable.

3.4 Les prestations de loisirs

Le COS propose une douzaine de prestations de loisirs différentes recouvrant l'organisation de voyages, une offre de places de cinéma et de spectacles, la participation financière à différents abonnements de nature sportive et culturelle et la distribution de bons cadeaux pour les adultes lors de la fête de Noël.

²⁸ Le catalogue des prestations comportait une mention rappelant que l'allocation était soumise à cotisation URSSAF.

Tableau n° 5 : Les prestations de loisirs

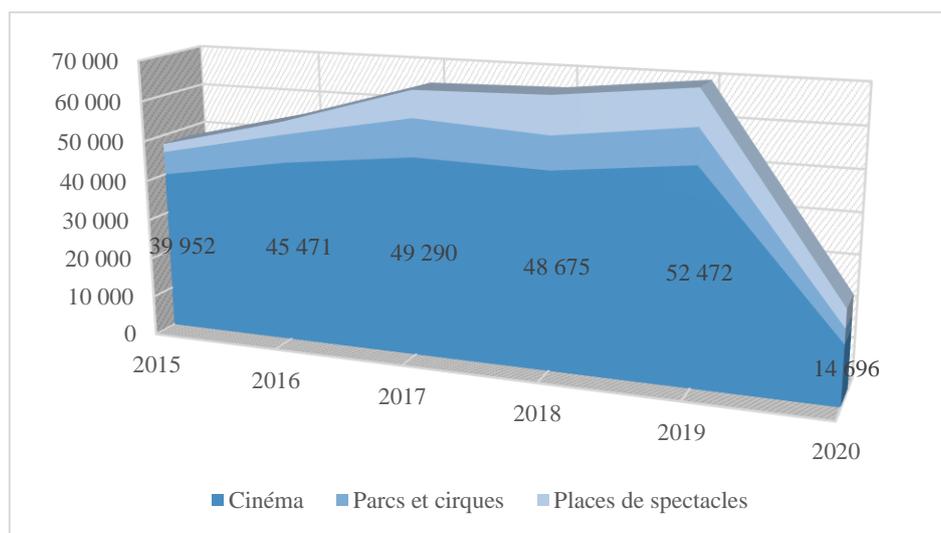
Prestations de loisirs	Conditions d'attribution 2020
Billetterie Cinéma	Achat par la collectivité et revente avec réduction de 1,5 €. Le nombre de place alloué est fonction de la composition familiale, en respectant un quota bimensuel.
Billetterie	Achat et revente de places (parcs, spectacles de cirque...).
Manifestations culturelles et sportives proposées par le COS	Achat des places et revente aux agents avec un rabais de 50 %. Le nombre de places attribuées est fonction de la composition familiale.
Allocation spectacles et sites	Remboursement à l'agent d'un part du prix de places achetées à l'extérieur. 30 % du prix avec un plafond de 39 € par an par bénéficiaire (maximum 195 € par famille et par an).
Voyages / week-end	Achat par le COS et revente aux agents selon un prix déterminé en fonction de la tranche d'imposition.
Sorties ski Journées familiales	Achat et revente aux agents de séjours. Le prix ne prend pas en compte la tranche d'imposition (15 € pour les journées familiales, 50 % de réduction pour les sorties ski).
Sorties retraités	Sorties retraités : voyages pas de participation. Journée : participation du COS à hauteur de 50 %.
Linéaire été / hiver	Achat et revente des locations été ou hiver en fonction de la tranche d'imposition.
Allocation vacances	Participation de 120 à 170 € suivant la tranche d'imposition.
Abonnement presse	Achat par le COS et revente aux agents avec réduction de 50 % sans condition de revenus.
Remboursement culture/Sport	Allocation versée à l'occasion d'une inscription minimale de 9 mois sur l'année pour la pratique régulière d'une activité culturelle ou sportive. Le montant est de 30 € par adulte et 50 € par enfant (dans la limite de 180 € par famille).
Bons de Noël adulte	Bons cadeaux versés pour la fête de Noël.

Source : bilans annuels d'activité

Le comité social de la métropole de Lyon développe une importante activité de billetterie. De 2015 à 2019, le nombre de billets vendus a augmenté de moitié pour atteindre près de 70 000 places en 2020. L'année 2020 marque un net repli dû aux mesures de restrictions imposées aux établissements recevant du public, et notamment aux annulations et reports de manifestations culturelles et sportives. Ce fut notamment le cas pour le festival des nuits de Fourvière pour lequel le comité vend en moyenne 2 000 à 2 500 places par an.

Les trois quarts des places délivrées par le COS sont consacrées au cinéma, les places de spectacles, les accès aux parcs de loisirs et aux cirques se partageant les 25 % restants. En ce qui concerne les places de spectacles, entre 60 et 70 % des options souscrites par le comité ont été converties en vente effective ce qui indique une cohérence entre les attentes des agents dépendants du COS et l'offre proposée par ce dernier.

Graphique 3 : Activité de billetterie



Source : bilans annuels d'activité

En ce qui concerne l'accès aux vacances, le COS offre plusieurs types de prestations. Si l'on excepte les chèques vacances (pris en compte dans les prestations sociales), il s'agit essentiellement de voyages ou sorties organisés par le comité, l'accès à des locations sélectionnées par le comité et le versement d'une participation financière (allocation) à des voyages organisés par les agents eux-mêmes.

Le COS propose au plus une dizaine de voyages par an, pour un nombre de participants compris entre 500 et 600. Les destinations proposées se situent pour l'essentiel en France et en Europe. La contribution supportée par le COS est en moyenne d'un peu plus de 200 € par personne. Ces modalités d'organisation ne soulèvent pas d'observation particulière.

Le comité social a conclu des conventions avec des prestataires privés lui permettant de proposer des locations de vacances (camping, résidence de vacances...). Le COS en offre une soixantaine en été et une douzaine pour les vacances d'hiver, soit un volume de 650 semaines de location. Le taux d'occupation des locations ouvertes atteignait plus de 90 % en fin de période sous revue.

Le COS a mis en place un dispositif afin que les prestations précitées ne soient pas de facto utilisées par les mêmes agents à chaque exercice. Ainsi, priorité est donnée aux agents ayant le moins bénéficié de ces prestations²⁹. Le contrôle des modalités d'attribution a permis de vérifier que ce mécanisme était effectivement mis en œuvre.

²⁹ Sur l'année en cours, la priorité est donnée aux agents qui auront le moins bénéficié de l'activité en question, avec un système de points cumulatifs par type d'activité. Les agents dotés du plus faible nombre de points sont considérés comme prioritaires, par exemple : 10 points pour les sorties journée, 100 pour les sorties de type week-end, 300 points voyages moyens ou longs courriers...

3.5 L'adaptation des prestations aux besoins des usagers

3.5.1 Une remise à jour de l'offre de prestations

L'offre de prestations du COS a peu évolué depuis 2015. Le comité social n'a pas supprimé de prestation et son offre ne s'est étoffée qu'à la marge : élargissement des bénéficiaires ou des activités concernés par une prestation existante, modification des conditions de prise en charge financière...

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le COS souligne que des évolutions plus significatives ont été approuvées en 2021. Le comité a ainsi décidé d'augmenter de près de moitié le volume de locations de vacances proposées en 2022 (+ 300 semaines de linéaires). Cette modification est cependant temporaire et répond à la difficulté d'organiser des séjours à l'étranger dans un contexte marqué par la crise sanitaire, et « *pour faire bénéficier les agents des excédents réalisés pendant la pandémie* », comme l'indique la présidente du COS. Par ailleurs, une offre de cours en ligne dans des domaines les plus divers (langues, cuisine, sciences...) a été développée lors du même exercice.

Actuellement, seuls quelques indicateurs permettent de considérer que l'offre de prestations du comité est globalement cohérente avec les besoins exprimés par ses utilisateurs : hausse du nombre de demandes et de dossiers, taux d'occupation des locations de vacances proposées supérieur à 90 %, taux de conversion des options de billetterie en achat de places compris entre 60 et 70 %... Le COS s'appuie également sur la participation de représentants des personnels au sein des instances de décision, qui permet de faciliter la remontée d'information de la part des agents.

Toutefois, le comité n'a pas réalisé d'étude spécifique permettant de mesurer l'adéquation entre son offre et les besoins des personnels. Cette étape constitue un préalable indispensable à une éventuelle réorientation de ses interventions. Fin 2021, la Métropole de Lyon a mené une enquête auprès de ses agents sur la qualité de vie, les conditions de travail et la responsabilité sociale de l'employeur, les attentes des personnels en matière d'action sociale. Le COS précise que l'analyse des résultats de cette enquête permettra d'enrichir sa réflexion sur l'évolution de son offre de prestations, mais que cette dernière n'interviendra qu'après la réforme des modalités de gouvernance actuellement à l'étude.

3.5.2 Les alternatives à la gestion des prestations par le COS

La réflexion sur l'évolution des prestations délivrées par le COS de la Métropole de Lyon passe également par l'examen de son positionnement vis-à-vis d'autres structures intervenant dans le même domaine ou ayant le même objet social.

En premier lieu, le COS de la ville de Lyon exerce des missions analogues à celui de la Métropole de Lyon. Le nombre d'agents relevant des deux COS et leurs moyens sont proches. Les deux collectivités disposaient d'un comité social unique à l'origine. En revanche, le COS de la ville de Lyon dispose de produits de gestion annuels de l'ordre de 4 à 5 M€ contre 7 à 8 M€ par an pour celui de la Métropole.

L'hypothèse du regroupement des deux COS apparaît dès lors envisageable, sous réserve d'une mise en conformité de leurs modes d'adhésion (directement par les agents pour

le COS de la ville de Lyon, et à travers des collectivités adhérentes pour le COS de la Métropole), de différences entre les prestations offertes et de leurs statuts.

Ces deux structures pourraient a minima mettre en place une coopération notamment en ce qui concerne l'achat de prestations et la négociation de tarifs préférentiels auprès de prestataires privés en matière de loisirs (cinéma, spectacles, séjours et voyages...).

A ce jour, il n'existe aucune démarche de leur part (collectivités et COS) allant dans le sens d'une convergence, partielle ou totale, des deux comités.

Le COS de la Métropole de Lyon évoque néanmoins des échanges réguliers d'informations et de bonnes pratiques avec le COS de la ville de Lyon et avec celui de la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

Un autre acteur intervient en matière d'action sociale et d'accès aux loisirs à destination des agents des collectivités : le comité national d'action sociale (CNAS). Cette association couvre plus de 20 000 employeurs territoriaux représentant près de 830 000 bénéficiaires répartis sur l'ensemble du territoire national. Il dispose d'une délégation recouvrant le territoire du Rhône.

Le CNAS dispose d'un catalogue de prestations permettant de couvrir l'offre actuellement délivrée par le COS de la Métropole, et donc d'offrir un service de même nature aux agents métropolitains et des autres structures territoriales adhérant au comité.

La question d'un transfert de tout ou partie des prestations du COS au profit du comité national d'action sociale dans un objectif d'une meilleure efficacité est à étudier. Une étude comparative permettrait de déterminer si l'adhésion de la Métropole au CNAS permettrait d'atteindre un niveau de service équivalent, voire supérieur, pour un même niveau de subventionnement ou le cas échéant pour un coût moindre.

Le coût de la cotisation au CNAS est assis sur le nombre d'agents affiliés. Il était en 2021 de 212 € par agent et de 137,80 € par retraité. Cela correspondrait pour les 10 000 agents du comité social métropolitain à une contribution de près de 2,2 M€ contre 5 M€ de subventions versées au COS.

Toutefois, au-delà de la problématique de l'adéquation de l'offre de prestations, la gouvernance constituerait un élément essentiel dans l'éventuelle décision de la Métropole de recourir au le CNAS. La Métropole disposerait d'une influence moindre que celle dont elle dispose sur le COS métropolitain, compte-tenu du nombre d'adhérents, du mode de désignation des administrateurs et de la pluralité des produits gestion du CNAS.

La Métropole ne s'est pas encore positionnée sur un éventuel recours au CNAS et sur ses conditions. L'enquête menée par ses soins auprès de ses agents en 2021 portant notamment sur leurs attentes en matière d'action sociale pourrait constituer le point de départ d'une réflexion sur ce sujet.

En réponse aux observations de la chambre, la Métropole a rejeté un rapprochement du COS avec celui de la ville de Lyon considérant notamment qu'une convergence durable des politiques sociales n'a pas été évaluée et que les économies de structure évoquées par la chambre lui semblent hypothétiques. Elle est toutefois ouverte à « *une analyse fine des prestations du CNAS (...) pour apprécier, au cas par cas, si certaines offres de services mutualisés répondent aux besoins du COS dans des conditions économiques plus favorables.* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le COS délivre deux types de prestations, sociales et d'accès aux loisirs. Elles bénéficient principalement aux catégories d'agents ayant les ressources financières les plus limitées, et ce conformément à son objet associatif. Leurs modalités d'attribution n'appellent pas, dans l'ensemble, de remarques significatives à l'exception de l'allocation de fin de carrière. Cette dernière constitue en réalité un élément de rémunération illégalement versé par le COS aux agents affiliés et doit être supprimée.

Par ailleurs, la question de l'évolution de l'offre de prestations, d'une grande stabilité pendant la période sous revue est aujourd'hui d'actualité. Outre les ajustements nécessités par la crise sanitaire, des modifications de plus long terme sont envisageables. Ils supposent une meilleure connaissance des besoins et de la satisfaction des agents. Ils devront également être envisagés dans une perspective de coopération avec d'autres structures ayant une vocation semblable au COS, tel que le COS de la Ville de Lyon.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1 La tenue des comptes et leur fiabilité

4.1.1 L'organisation de la chaîne comptable

4.1.1.1 Présentation et contrôle interne

Le pilotage financier du COS est assuré par le pôle social et financier placé sous la responsabilité directe de la directrice. Initialement assuré par deux emplois à temps plein, un responsable comptable et son assistant, ce pilotage est assuré depuis 2020 par la directrice du COS et un assistant comptable, qui effectuent la gestion financière et la tenue de la comptabilité. Ils sont en lien avec quatre gestionnaires de prestations en charge de l'engagement des recettes et des dépenses. Ces effectifs s'avèrent suffisants et cohérents au regard de l'activité.

Par ailleurs, suite à un rapport de 2018 consacré à l'organisation de ses services, le COS a souhaité renforcer la chaîne comptable et la fiabilité des comptes³⁰. Fin 2021, il a engagé un expert-comptable afin de bénéficier d'un meilleur suivi de sa comptabilité mais également d'accompagnement et de conseils en matière juridique et comptable.

4.1.1.2 La gestion et la conservation des fonds et des valeurs inactives

En raison de son activité, les agents du COS manient des fonds monétaires (espèces et chèques) et des valeurs inactives (chèques alimentaires, chèques vacances, bons cadeaux, billetterie, ...).

A la suite de vols survenus en 2015, le COS a sécurisé les modalités de conservation de ces fonds et valeurs par l'installation de coffres, armoires sécurisés, caméras de surveillance et

³⁰ Fluidification des liens entre responsable comptable et son assistant et entre le pôle comptable et les gestionnaires ; mise en place de contrôles automatiques via le logiciel comptable ; mise en place des virements et prélèvements automatiques auprès des bénéficiaires en vue de limiter le stockage de valeurs...

d'un système de droit d'accès par agent³¹ mis en place. Ce dispositif présente désormais un niveau de sécurité suffisant.

Le COS a aussi modernisé ses procédures de règlement pour limiter le volume des liquidités conservées dans ses locaux³². La mise en place d'une billetterie automatique en 2022 va limiter encore davantage le volume des valeurs inactives.

Le COS n'a pas comptabilisé ses valeurs inactives de manière systématique et exhaustive, tels les billets obtenus à titre gratuit auprès de distributeurs. L'essentiel de ces gratuités correspondait à 600 billets annuels accordés par un distributeur de cinéma. Une moitié a été reversée en 2022 au service des contrats aidés de la Métropole de Lyon, l'autre à des agents affiliés au COS par tirage au sort.

Considérant l'absence de valeur vénale et l'impossibilité d'une revente de ces billets marqués comme gratuits, le COS a décidé de ne pas les comptabiliser. Ce quota de places de cinéma a été par ailleurs supprimé en 2022 et le COS a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre éviter « *autant que possible d'accepter les gratuités car les modalités de redistribution sont difficiles à gérer* ».

4.1.2 La présentation des comptes

L'article L. 612-4 du code de commerce dispose que toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives une ou plusieurs subventions en numéraire dont le montant global dépasse 153 000€, doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes.

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 prévoit par ailleurs que, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

Le COS est soumis à ces obligations ainsi qu'aux stipulations des conventions d'attribution des subventions conclues avec ses membres, qui reprennent les dispositions légales précitées³³.

Pendant la période sous contrôle, le COS a fait certifier ses comptes par un commissaire aux comptes. Les rapports du commissaire aux comptes (général et spécial) produits chaque année au moment de l'approbation des comptes annuels n'appelle aucune observation particulière. Le COS a également produit un compte-rendu financier au sein de son bilan annuel d'activité.

³¹ Les codes et badges d'ouverture des coffres sont délivrés aux seules personnes dont les fonctions le justifient. Ils sont désactivés en cas de péremption ou de non-utilisation.

³² Mise en place du prélèvement SEPA, mise en place du virement systématique, règlement en espèce limité à 500 €.

³³ En l'espèce, le COS a choisi de conventionner avec l'ensemble de ses membres en dépit du fait que seulement trois d'entre eux (Jonage, le Sytral et la Métropole de Lyon) versent une subvention excédant le seuil des 23 000 €. Enfin, il a été constaté que le COS produit bien l'ensemble des documents précités.

L'ensemble de ces documents présentent effectivement les données requises pour disposer d'une image précise de la situation financière du COS et de l'emploi des subventions de fonctionnement perçues.

4.2 La qualité de la prévision budgétaire

Le comité social a établi un budget prévisionnel pour chaque exercice sous revue. Ces budgets ont été formellement votés en équilibre, à l'exception du budget 2016 voté en excédent de plus de 500 000 €³⁴.

Les taux d'exécution budgétaire entre 2015 et 2021 s'avèrent globalement satisfaisants. Ils se sont élevés à 98 % pour les recettes et à 93 % pour les dépenses en moyenne pendant la période sous revue. Ils ont par ailleurs globalement progressé pendant la période sous revue. Il convient cependant de relever que les taux d'exécution des frais de structure (dépenses de personnel permanent, loyers...) et de la subvention dédiée à leur financement s'avéraient faibles en début de période sous revue (environ 65% en 2015), alors même que ces postes présentent en principe une forte prévisibilité. Ce constat illustre les difficultés rencontrées par le comité social dans son pilotage, notamment financier, lors des trois premières années suivant la création de la Métropole de Lyon.

Par ailleurs, les taux moyens précités ne reflètent pas une certaine volatilité annuelle des taux d'exécution des dépenses liées à la délivrance des prestations (entre 110 % et 74 %), liée notamment à la crise sanitaire qui a rendu nettement plus difficile la programmation d'actions de loisirs (voyages, spectacles...) en 2020 et 2021.

L'équilibre des budgets des exercices 2017, 2020, et 2021 a été assuré par un prélèvement sur les réserves financières, justifié par la volonté d'employer des fonds de réserve considérés comme importants (2,1 M€ en 2021) et d'éviter de recourir à des subventions complémentaires de ses membres.

Ce choix soulève la question du respect du dispositif de la convention annuelle de fonctionnement conclue avec la Métropole qui dispose dans son article 2.3 que : « *l'association s'engage à maîtriser ses dépenses dans la limite des ressources dont elle dispose ; assurer une cohérence entre son niveau d'activité et le niveau de la participation financière apportée par la Métropole* ».

Les réserves financières n'ont par ailleurs pas vocation à être utilisées comme des recettes pérennes, sous peine de porter atteinte à la solvabilité du comité. En exécution toutefois, les réserves n'ont été ponctionnées qu'en toute fin de période et restent élevées.

Le COS précise que ce choix n'a été que temporaire et qu'il n'entend pas se servir des réserves comme variable d'ajustement d'un budget structurellement déficitaire. Il souhaite engager une réflexion sur le maintien ou non de certaines dépenses liées à l'activité du COS dans le respect des objectifs assignés par la convention de fonctionnement.

³⁴ Lors de cet exercice, le comité a choisi de minorer ses dépenses de fonctionnement compte tenu des interrogations sur une éventuelle modification du niveau de subventionnement du comité par la Métropole, durant la période suivant immédiatement sa création en 2015.

4.3 L'analyse de la situation financière

4.3.1 Le compte de résultat

4.3.1.1 L'évolution générale

Six exercices sur les sept de la période sous contrôle sont excédentaires mais une tendance à la baisse est observée entre 2015 et 2019.

Le résultat net comptable du COS s'est établi à près de 208 441 € en 2021, soit environ 855 000 € de moins qu'en 2015.

Tableau n° 6 : Résultat net

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Résultat de l'exercice	1 063 687	210 836	135 013	22 441	-376 337	203 032	208 441

Source : Comptes financiers annuels

L'importance de cette baisse constatée provient en partie du caractère atypique de l'exercice 2015. La création de la Métropole est intervenue au 1^{er} janvier de cette année. Il s'agissait donc du premier exercice durant lequel le comité social a déployé son activité au niveau métropolitain. Cela s'est traduit par la hausse immédiate des subventions versées au COS (+ 75 %) par rapport à l'année précédente pour répondre à l'augmentation du nombre d'agents affiliés (intégration des agents provenant du Département du Rhône).

Le comité social n'a pas été en mesure de fournir une offre en rapport avec ses nouveaux moyens dès 2015. Ce dernier a souligné que le nombre de ses employés n'avait pas permis d'absorber l'accroissement d'activité et que les agents nouvellement rattachés à la métropole n'ont que progressivement sollicités le COS.

De ce fait, le comité a dégagé en 2015 un excédent de 1,1 M€, cinq fois supérieur à celui de 2016, et peu représentatif de son activité normale.

Il n'en demeure pas moins que le résultat du COS a diminué entre 2016 et 2019, pour devenir déficitaire à l'occasion de ce même exercice. Cette tendance résulte du rythme soutenu de progression des charges, plus rapide que celui des produits pendant la période sous revue.

Le résultat net du comité s'est certes reconstitué à partir de 2020 mais cette amélioration résulte essentiellement de la crise sanitaire. Cette dernière a eu pour effet de limiter les prestations de loisirs pouvant être délivrées par le COS, et par conséquent les charges afférentes, alors que les collectivités adhérentes n'ont pas réduit leur financement. Ce décalage résulte du mode de calcul des subventions versées (assis sur la masse salariale des adhérents) et du caractère exceptionnel de la pandémie.

4.3.1.2 Des charges en nette progression

Entre 2015 et 2021, le total des dépenses supportées par le COS a suivi une augmentation de près de moitié. Elles sont passées de 4,9 M€ en 2015 à 7,3 M€ en 2021. Cette progression s'est réalisée selon deux phases : une première phase d'augmentation continue de 3,6 M€ entre 2015 et 2019, puis une baisse de 1,2 M€ lors des deux derniers exercices, marqués par la crise sanitaire.

Les dépenses annuelles par agent engagées par le comité social ont augmenté en parallèle de plus de 40 %, passant d'un peu plus de 500 € en 2015 à 720 € en 2021.³⁵ Cette dynamique reflète la progression des dépenses en regard d'une stabilité apparente du nombre d'agents ayant accès aux prestations du COS.

Toutefois, ce ratio ne rend pas véritablement compte de l'intégration de 4 000 agents provenant du Département du Rhône lors de la création de la Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015. L'accroissement des dépenses résulte en réalité de la montée en charge des prestations délivrées aux agents, qui constituent l'essentiel des dépenses engagées, afin de répondre au changement de dimension du COS. Cette hausse a reposé sur l'élargissement des conditions d'accès de certaines prestations et le développement des activités proposées aux agents.

Les charges liées au remboursement des personnels mis à disposition ont également progressé, conséquence de l'adaptation des moyens humains nécessaires au volume croissant d'activité. Ces dépenses ont ainsi progressé de plus de 20 % pour atteindre plus de 675 000 € en fin de période sous revue.

Les charges financières et exceptionnelles sont demeurées quant à elles relativement stables sur la période et ne constituent pas un poste de dépense significatif en l'absence de dette bancaire et financière.

4.3.1.3 Des recettes reposant majoritairement sur des subventions

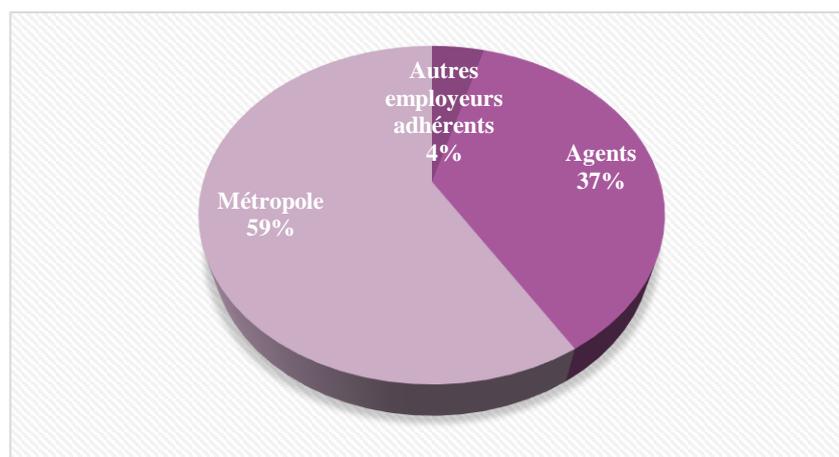
Les produits³⁶ perçus par le comité ont augmenté de plus d'un quart pendant la période sous revue, passant de 6 M€ en 2015 à 7,5 M€ en 2021. Les subventions représentent près des deux tiers de ces derniers dont 95 % pour la Métropole de Lyon, les participations versées par les agents représentant un peu plus du tiers restant.

³⁵ Le montant 2021 a par ailleurs été calculé sur une base différente de celle de 2015. En effet, le nombre d'agents affiliés a été corrigé en 2020 et majoré. Les dépenses par agent ont donc diminué de ce fait lors des deux dernières années, ce qui ne remet pas en cause la hausse constatée pendant l'ensemble de la période sous revue.

³⁶ En vertu de l'article 19 des statuts, les recettes du COS sont composées :

- des subventions accordées par la Métropole de Lyon et les collectivités adhérentes ;
- du montant des participations versées par les bénéficiaires ;
- des recettes occasionnelles des manifestations exceptionnelles ;
- du produit de ses placements ;
- de toute autre ressource autorisée par la loi.

Graphique 4 : Structure du financement du COS



Source : Comptes financiers annuels

Le COS encaisse les participations des agents aux prestations culturelles et de loisirs dont ils bénéficient³⁷. Leur part dans les ressources du comité a augmenté de manière constante jusqu'en 2019 sous l'effet d'une meilleure attractivité de certaines prestations de loisirs³⁸. Toutefois, les annulations de voyages et sorties en raison de la crise sanitaire ont freiné cette progression en fin de période sous revue. Bien que représentant 2,5 M€ en 2021 (en hausse de plus de 60 % depuis 2015), elles demeurent minoritaires dans le financement du COS.

Les subventions s'avèrent ainsi prépondérantes dans la structure des ressources du COS. Elles sont de trois natures :

- **Les subventions d'exploitation :**

Représentant près de 80 % du montant des subventions perçues pendant la période sous revue, elles financent les prestations allouées aux agents. Chaque organisme adhérent est tenu de verser à ce titre, un montant annuel correspondant à 0,9 % de sa masse salariale constatée lors de l'année n-2.

- **La subvention « d'autonomie »³⁹ :**

Versée par la métropole, elle a représenté environ 13 % du montant des subventions allouées au COS. Elle vise à prendre en charge des frais de gestion courants (dépenses de personnels, loyers et frais de gestion courante) du comité. Compte-tenu du caractère limité des frais de structure, la subvention dédiée n'a que peu varié depuis 2015.

- **La subvention spécifique dédiée à l'allocation de fin de carrière⁴⁰, versée par la Métropole.**

Le mode de calcul et d'attribution des subventions est strictement encadré par les conventions de subventionnement et s'avère donc rigide. Il garantit certes une progression

³⁷ Calculée selon la tranche de revenus sur la base de laquelle est imposé l'agent au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP).

³⁸ Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène : la modification des tranches de revenu pour l'accès aux chèques vacances apportée en 2017, les tarifs des prestations de vacances destinés aux enfants, la mise en place du site internet et de l'accès en ligne au catalogue des prestations à compter de 2018.

³⁹ Article 3.1.3 de la convention d'attribution de la subvention.

⁴⁰ Cette allocation correspond à la part de cette allocation versée en N-1 au-delà de 200 k€ (article 3.1.3).

quasi-mécanique du montant perçu par le COS, mais à rythme contraint. Les subventions perçues par le COS ont ainsi augmenté de 13 % pendant la période sous revue. Elles atteignaient 5 M€ en 2021.

4.3.1.4 Perspectives d'évolution

Le rythme de progression des charges supportées par le COS s'avère important et aurait pu l'être davantage si la crise sanitaire n'avait pas limité les prestations de loisirs en fin de période sous revue. Un retour aux tendances observées avant la crise, impliquerait une dégradation à moyen terme du résultat et la réduction des réserves financières accumulées.

Le comité social se déclare conscient des limites financières, auxquels il est confronté. Il indique vouloir entreprendre une réflexion sur l'offre des prestations non obligatoires, qui par ailleurs a peu évolué pendant la période sous contrôle, et sur leur mode de financement.

4.3.2 Une situation bilancielle saine

Le passif de l'association est essentiellement composé du résultat de l'exercice, des réserves et des produits constatés d'avance, qui correspondent aux modalités de comptabilisation des ventes de chèques vacances. Son montant s'établissait à 4,9 M€ en 2021, soit 800 000 € de plus qu'en 2015.

La progression des réserves est significative. Elles ont triplé sur la période examinée, atteignant 2,1 M€ lors du dernier exercice sous revue contre seulement 0,6 M€ fin 2015. Ce niveau est d'autant plus important que le COS est une association à but non-lucratif.

Le comité n'a pas établi de plan pluriannuel permettant d'identifier leur utilisation future, par exemple en les affectant à des projets associatifs ciblés. Le COS a prévu de voter un budget supplémentaire fin 2022 afin de proposer des prestations supplémentaires aux agents avant la fin de l'année⁴¹. Une autre option consisterait à diminuer le montant de la subvention versée par la Métropole.

Tableau n° 7 : Passif

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Passif	4 056 357	4 433 808	4 158 246	4 896 603	4 923 955	4 526 657	4 908 587
<i>Dont produits constatés d'avance</i>	<i>1 194 527</i>	<i>1 434 449</i>	<i>1 672 109</i>	<i>2 003 420</i>	<i>1 861 297</i>	<i>1 598 969</i>	<i>1 811 085</i>
<i>Dont réserves</i>	<i>632 393</i>	<i>1 695 979</i>	<i>1 906 816</i>	<i>2 223 757</i>	<i>2 246 197</i>	<i>1 869 860</i>	<i>2 072 892</i>

Source : Comptes financiers annuels

Le niveau de trésorerie a parallèlement enregistré une forte augmentation si l'on rapporte 2021 à 2015. Cette progression est cependant artificielle et due à la spécificité de l'exercice 2015. Le comité disposait alors de 2,5 M€ de valeurs mobilières de placement qui ont été vendues en 2016⁴².

⁴¹ Locations pour les vacances de la Toussaint, pour les vacances de Noël et hors saison.

⁴² Le COS a considéré que la détention de tels placements était peu compatible avec son objet et que ces derniers étaient insuffisamment rentables. Le produit de leur cession a majoré à due concurrence le montant de la trésorerie.

Entre 2016 et 2021, la trésorerie s'est maintenue à un niveau compris entre 2 M€ et 3 M€. Celui-ci représentait entre un et cinq mois de charges supportées par le COS, ce qui n'appelle pas d'observation spécifique.

Tableau n° 8 : Actif

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Actif	4 056 357	4 433 808	4 158 246	4 896 603	4 923 955	4 526 657	4 908 587
<i>Dont usagers et comptes rattachés</i>	752 439	1 007 823	1 228 588	1 357 560	1 486 816	1 225 258	1 359 072
<i>Dont disponibilités</i>	322 543	2 994 070	2 070 195	2 789 322	2 705 215	2 581 394	2 811 185
<i>Dont valeurs mobilières de placement</i>	2 482 380	-	-	-	-	-	-

Source : Comptes financiers annuels

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du COS a indiqué que le COS a décidé d'affecter presque 400 000€ issus de ses réserves financières à davantage de locations d'été et de sorties familiales.

Recommandation n° 5 : Statuer sur les réserves financières que le COS a accumulées, en liaison avec la Métropole.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes du COS, certifiés par un commissaire aux comptes, permettent de disposer d'une image précise et fiable de la situation financière du COS.

Son résultat net comptable s'est dégradé entre 2015 et 2019 pour devenir déficitaire de 376 000 € cette année-là en raison de la progression rapide des dépenses, en vue de répondre aux attentes des quelque 10 000 agents affiliés, depuis la création de la Métropole.

La situation du COS s'est redressée à compter de 2020 et le début de crise sanitaire. Cette dernière a conduit le comité à réduire les prestations offertes sans que ses financements le soient également. Le COS a ainsi dégagé un excédent de plus de 200 000 € en 2020 et 2021.

Le comité social dispose d'un bilan sain et de réserves financières importantes (2,1 M€ en 2021).

Il lui appartient à l'avenir d'être plus efficace dans sa gestion, notamment budgétaire, par exemple en statuant sur le devenir de ses réserves financières, en liaison avec la Métropole de Lyon.

ANNEXES

Annexe n°1. Liste des membres du COS en 2021	43
Annexe n°2. L'exécution budgétaire	44

Annexe n° 1. Les membres du COS en 2021

METROPOLE DE LYON
ALBIGNY SUR SAONE
CAILLOUX SUR FONTAINES
CHARBONNIERES LES BAINS
COLLONGES AU MONT D'OR
COUZON AU MONT D'OR
CURIS AU MONT D'OR
FLEURIEU SUR SAONE
FONTAINES SAINT MARTIN
FONTAINES SUR SAONE
JONAGE
LIMONEST
MARCY L'ETOILE
MONTANAY
ROCHETAILLÉE SUR SAONE
SAINT DIDIER AU MONT D'OR
SATHONAY VILLAGE
SOLAIZE
LA TOUR DE SALVAGNY
VERNAISON
CCAS CHAMPAGNE AU MONT D'OR
CCAS SAINT DIDIER AU MONT D'OR
SIVU AQUAVERT
SEPAL
SIGERLY
SYDER
SYMALIM
SYTRAL

Annexe n° 2. L'exécution budgétaire

Tableau n° 9 : Montants votés aux budgets prévisionnels

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes	4 767 087	4 975 005	4 904 570	4 893 800	4 926 045	5 024 885	5 077 330	5 034 900
<i>Subventions d'exploitation</i>	3 833 982	3 985 005	3 954 570	3 893 800	3 976 045	3 969 885	4 122 330	4 144 900
<i>Subventions allocation fin de carrière</i>	0	150 000	250 000	250 000	250 000	250 000	240 000	250 000
<i>Subventions d'autonomie</i>	900 097	810 000	670 000	700 000	645 000	735 000	665 000	640 000
<i>Autres recettes (financières et exceptionnelles)</i>	33 008	30 000	30 000	50 000	55 000	70 000	50 000	0
Dépenses	4 767 087	4 443 200	4 979 365	4 893 800	4 926 045	5 630 018	5 469 907	5 444 800
<i>Dépenses pour prestations (social et loisirs)</i>	3 812 687	3 555 800	4 215 965	4 053 700	4 191 000	4 735 808	4 625 053	4 804 800
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	954 400	887 400	763 400	840 100	735 045	894 210	844 854	640 000
Contribution (-) ou reconstitution (+) du fonds de réserve	0	531 805	- 74 795	0	0	- 605 133	- 392 577	- 409 900

Source : Budgets prévisionnels fournis par le COS ; calculs CRC

Tableau n° 10 : Taux d'exécution des recettes et des dépenses 2015-2021

Ratio crédits réalisés/crédits ouverts en %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ⁴³	Taux moyens
Recettes	93,3 %	96,5 %	101,9 %	98,6 %	98,4 %	99,0 %	99,1 %	98,1 %
<i>Subventions d'exploitation</i>	99,5 %	100,3 %	100,4 %	100,1 %	100,2 %	100,4 %	100,5 %	100,2 %
<i>Subventions allocation fin de carrière⁴⁴</i>		102,1 %	157,3 %	87,1 %	85,3 %	68,8 %	105,0 %	10,09 %
<i>Subventions d'autonomie</i>	64,2 %	74,2 %	86,7 %	91,4 %	101,0 %	100,0 %	95,7 %	87,6 %
<i>Autres recettes (financières et exceptionnelles)</i>	175,0 %	174,8 %	181,4 %	136,0 %	0 %	119,1 %	0 %	112,3 %
Dépenses	71,9 %	103,4 %	97,7 %	98,1 %	106,1 %	86,0 %	85,7 %	92,7 %
<i>Dépenses pour prestations (social et loisirs)</i>	73,6 %	109,6 %	99,4 %	99,2 %	107,1 %	83,8 %	87,6 %	94,3 %
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	65,3 %	78,5 %	88,6 %	93,1 %	99,9 %	97,8 %	75,3 %	85,5 %

Source : Budgets prévisionnels et comptes annuels transmis par le COS ; calculs CRC

⁴³ Comptes non encore arrêtés, il s'agit d'une projection au 31/12/2021 transmise par le COS.

⁴⁴ Pour 2015, l'allocation de carrière n'a pas été comptabilisée par erreur selon un décalage d'une année. L'allocation 2015 a donc été comptabilisée en 2016 et celle de 2016 en 2017. Ayant rectifié courant 2017 cette erreur, ceci explique l'augmentation soudaine du montant au cours de cette même année car l'allocation de 2017 comprend également celle de 2016.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr