EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

SEANCE DU **16 décembre 2016 à 18 h 00**

AUJOURD'HUI **seize décembre deux mille seize**

LE CONSEIL MUNICIPAL de la Ville de Clermont-Ferrand, convoqué par Monsieur le Maire le 09 décembre 2016, s'est réuni dans la salle ordinaire des séances.

Après avoir ouvert la séance, Monsieur le Maire procède à l'appel.

Etaient présents Mmes et MM. les Membres du Conseil dont les noms suivent :

Olivier BIANCHI, Maire, présidant la séance

Présent(e)s :	**Olivier BIANCHI, Françoise NOUHEN, Christine DULAC-ROUGERIE, Monique BONNET, Manuela FERREIRA DE SOUSA, Philippe BOHELAY, Isabelle LAVEST, Grégory BERNARD, Cécile AUDET, Jérôme GODARD, Cyril CINEUX, Jérôme AUSLENDER, Nicaise JOSEPH, Marion CANALES, Saïd Akim BARA, Gérard BOHNER, Nicolas BONNET, Dominique ADENOT, Géraldine BASTIEN, Valérie BERNARD, Christophe BERTUCAT, Jean-Luc BLANC, Jean-Pierre BRENAS, Dominique BRIAT, Edith CANDELIER, Jean-Christophe CERVANTES, Alparslan COSKUN, Louis COUSTÈS, Magali GALLAIS, Nadia GUERMIT-MAFFRE, Pascal GUITTARD, Christiane JALICON, Claudine KHATCHADOURIAN-TECER, Marianne MAXIMI, Abdelmajid MELLOUKI, Pierre MIQUEL, Didier MULLER, Florent NARANJO, Nicole PRIEUX, Dominique ROGUE-SALLARD, Laurence SCHLIENGER, Sylviane TARDIEU, Odile VIGNAL, Guillaume VIMONT**
Excusé(e)s ayant donné pouvoir :	**Simon POURRET à Jérôme AUSLENDER, Sondès EL HAFIDHI à Christophe BERTUCAT, Patricia GUILHOT à Laurence SCHLIENGER, Alain LAFFONT à Florent NARANJO, Jean-Pierre LAVIGNE à Géraldine BASTIEN, Fabienne MONTEL à Christiane JALICON, Christian PORTEFAIX à Philippe BOHELAY**
Excusé(e)s :	**François BARRIÈRE, Isabelle PADOVANI, Antoine RECHAGNEUX**
Absent(e)s :	**Anne FAUROT**
Secrétaire :	**Marianne MAXIMI**

Suite au passage de manifestants et de représentants syndicaux de l'entreprise AIA (Ateliers Industriels de l'Aéronautique) et à la demande de M. Cyril CINEUX, Monsieur le Maire décide de débuter la séance du Conseil Municipal par le vœu relatif au maintien du statut d'ouvrier d'Etat dans les ateliers industriels de l'aéronautique. A l'issue du vote, Monsieur le Maire reprend l'ordre du jour prévu.
M. Jérôme AUSLENDER arrive avant le vote du vœu A (début du pouvoir de M. Simon POURRET).
M. Louis COUSTES arrive pendant le débat commun aux 5 premières questions (fin du pouvoir donné à M. Jean-Luc BLANC).
Mme Marion CANALES quitte la séance pendant la présentation de la question n° 11 et donne pouvoir à M. Grégory BERNARD.
M. Dominique ADENOT quitte la séance pendant la présentation de la question n° 11 et donne pouvoir à M. Abdelmajid MELLOUKI.

Rapport N° 6

COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES CONCERNANT LA GESTION DE LA COMMUNE DE CLERMONT-FERRAND DES EXERCICES 2008 À 2014

La Chambre Régionale des Comptes Auvergne Rhône Alpes a procédé à l'examen de la gestion de la Commune de Clermont-Ferrand au cours des exercices 2008 à 2014.

Conformément à l'article L243-5 du code des Juridictions financières, ce rapport d'observations définitives, accompagné de la réponse écrite du Maire, sont communiqués au Conseil Municipal, lors de sa plus proche réunion et donne lieu à débat. Il a donc été inscrit à l'ordre du jour de la séance du 16 décembre 2016 et vous est communiqué.

Il vous est demandé de prendre acte de la communication de ce rapport et de la tenue du débat.

DELIBERATION

Le Conseil Municipal prend acte de la communication de ce rapport et de la tenue du débat et converti en délibération.

Pour ampliation certifiée conforme.

Fait à Clermont-Ferrand, le 20 décembre 2016

Le Maire,

Olivier BIANCHI

Chambre régionale
des comptes

Auvergne,
Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Commune de Clermont-Ferrand (63)

Exercices 2008 à 2014

Observations définitives
délibérées le 28 septembre 2016

SOMMAIRE

1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE 8
2- LA FIABILITÉ DES COMPTES 9
2.1- La gestion budgétaire 9
2.2- Le dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers 10
2.3- Le provisionnement des risques 11
2.4- La comptabilisation des créances et dettes vis-à-vis de l'EPF-SMAF 12
3- LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE 13
3.1- Consolidation synthétique du budget principal et des budgets annexes 13
3.2- Les performances financières annuelles du budget principal 15
3.2.1- La progression des produits de gestion 15
3.2.2- La progression des charges de gestion 17
3.2.3- La capacité d'autofinancement se réduit en fin de période 18
3.2.4- La politique de financement des investissements 18
3.2.5- Le renouvellement des immobilisations 19
3.3- La situation bilancielle du budget principal 20
3.3.1- L'encours de dette 20
3.3.2- La trésorerie 22
3.4- Conclusion sur la situation financière 24
4- LA GESTION LOCALE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE 24
4.1- La masse salariale et les effectifs 25
4.1.1- L'évolution de la masse salariale 25
4.1.2- Les effectifs 26
4.1.3- L'impact sur les effectifs de la réforme des rythmes scolaires 29
4.1.4- Les perspectives à partir de 2015 31
4.2- La gestion des effectifs et des carrières 32
4.2.1- La politique de recrutement 33
4.2.2- La gestion des carrières 35
4.3- La formation 37
4.4- Le temps de travail 38
4.4.1- Le cadre 38
4.4.2- Les heures supplémentaires 39
4.4.3- L'absence au travail 41
4.5- Le régime indemnitaire 43
4.5.1- Le cadre indemnitaire de Clermont-Ferrand 43
4.5.2- La NBI 44
4.5.3- Les primes "sociales" 44
4.6- L'action sociale 46
4.6.1- Le cadre général de l'action sociale vis-à-vis des agents communaux 46
4.6.2- Un dispositif commun d'aide au personnel 48
4.7- Conclusion sur la gestion locale de la fonction publique territoriale 50
5- LA GESTION DU STATIONNEMENT URBAIN 51
5.1- Le pilotage de la politique de stationnement 51
5.1.1- Les acteurs et les perspectives 51
5.1.2- La stratégie 53
5.1.3- La connaissance de l'offre 54
5.2- La gestion des places de stationnement 55
5.2.1- En régie directe 55
5.2.2- En gestion déléguée 60
5.3- Conclusion sur la gestion du stationnement urbain 67
6- LA POLITIQUE EN FAVEUR DU SPECTACLE VIVANT 67
6.1- Le pilotage 67
6.1.1- Le champ et les modalités d'intervention 67
6.1.2- Les objectifs sur la période 2010-2014 69

6.1.3- Les moyens engagés 70
6.1.4- Les contrôles mis en œuvre 77
6.1.5- Les modalités d'évaluation de la performance 79
6.2- Les relations avec les opérateurs 82
6.2.1- La comédie de Clermont 83
6.2.2- Le Centre Lyrique 85
6.2.3- L'Orchestre d'Auvergne 89
6.2.4- Pop'Art 91
6.2.5- Les amis de la musique, « Prémudanse» et « Musiques démesurées » 93
6.2.6- Europavox pour le festival européen de musiques actuelles et Jazz en Fête pour un festival de jazz 94
6.2.7- « Les amis du Petit vélo » 95
6.3- La refondation d'une politique 95
6.3.1- Les états généraux de la Culture 95
6.3.2- Des moyens confortés 96
6.3.3- Un objectif d'élargissement des publics 97
6.4- Conclusions sur la politique en faveur du spectacle vivant 97
7- ANNEXES 99
7.1- Annexe 1 – Tableaux consolidés tous budgets 99
7.2- Annexe 2 – Les performances financières du budget principal 100
7.3- Annexe 3 – Situation bilancielle du budget principal 101
7.4- Annexe 4 – « Gestion locale de la fonction publique territoriale » 103
7.5- Annexe 5 – Tableaux enquête « Gestion du stationnement urbain » 110
7.6- Annexe 6 – Tableaux enquête « spectacle vivant » 113

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé à l'examen de la gestion de la commune de Clermont-Ferrand de 2008 à 2014. Le contrôle a porté sur la qualité de l'information budgétaire, l'évolution de la situation financière, la gestion locale de la fonction publique territoriale, la gestion du stationnement urbain et la politique en faveur du spectacle vivant.

L'analyse de la situation financière de la commune de Clermont-Ferrand montre une situation globalement saine sur la période de 2010 à 2014, marquée cependant par la dégradation de plusieurs indicateurs en fin de période. La commune a utilisé, à diverses reprises, le levier fiscal pour maintenir l'autofinancement de ses investissements au niveau du tiers de son besoin de financement. Elle a pu ainsi continuer à supporter un effort d'équipement important sur la période, avec un niveau d'endettement raisonnable au 31 décembre 2014. Mais la structure de son encours de dette l'expose encore à un risque financier non négligeable, malgré les renégociations et désensibilisations d'emprunts structurés intervenues en 2015 et 2016, particulièrement coûteuses faute d'un provisionnement suffisant.

En matière de ressources humaines, les observations formulées par la chambre lors de son précédent contrôle sont demeurées sans suites, s'agissant du temps de travail inférieur à la durée légale, de la dégradation du taux d'absentéisme, de l'absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ou encore de l'absence réelle de mutualisation. Il ressort du présent examen de la gestion communale que la collectivité dispose de marges de manœuvre pour maitriser sa masse salariale, et doit clarifier le dispositif de prestations d'actions sociales offert à ses agents.

La commune de Clermont-Ferrand exerce intégralement sa compétence en matière de gestion du stationnement urbain. Le contrôle et la gestion en régie directe du stationnement et de voirie sont efficaces, engendrant des recettes importantes pour des coûts d'exploitation et d'investissement relativement limités. En revanche, ce n'est que très récemment que la commune opère des contrôles sur les opérateurs du stationnement en ouvrage, contrôles qui révèlent une absence de flux financiers au profit de la ville et la réalisation de marges importantes pour ses opérateurs. La collectivité doit revoir ces contrats arrivant à échéance en lien avec Clermont communauté dans la perspective du transfert de la compétence devant intervenir dans le domaine de la voirie et du stationnement lors de l'évolution en communauté urbaine de l'intercommunalité.

La commune de Clermont-Ferrand mène une politique dynamique en faveur du spectacle vivant qui a pour principaux objectifs l'élargissement des publics et la réalisation d'actions de médiation, notamment en direction des jeunes et des scolaires. Elle est mise en œuvre pour l'essentiel, par l'intermédiaire d'opérateurs : la Comédie de Clermont, scène nationale labellisée, l'Orchestre d'Auvergne (AGORA), le Centre Lyrique, l'association Pop'Art qui gère en délégation de service public la Coopérative de Mai (lieu de diffusion et de création de musique contemporaine). Les programmations en régie sont limitées ; elles visent essentiellement à compléter l'offre par l'organisation de deux événements : Escales clermontoises et Graines de spectacle. L'économie du spectacle vivant représente un budget de l'ordre de 15,2 M€ pour l'année 2014, financé à hauteur de 70 % par des fonds publics dont la commune assume 60 % de la charge. Les moyens alloués par la commune sont importants, représentant un peu plus de 4 % de l'ensemble de ses charges de gestion. La politique de spectacle vivant de la commune obtient des résultats conformes à ses objectifs, bien que les indicateurs en effectuant la mesure demeurent insuffisamment précis et quantifiés.
L'ordonnateur en fonctions a pris acte des observations de la chambre, et a indiqué désirer retenir les préconisations formulées comme levier pour une utile réorganisation des services

induite par l'évolution prochaine de la communauté d'agglomération en communauté urbaine.

RECOMMANDATIONS

1. En matière de ressources humaines, améliorer la connaissance des causes de l'absentéisme et développer les mesures de prévention.

2. Mettre en place l'évaluation professionnelle des agents.

3. Régulariser les prestations sociales gérées par le CCAS, s'agissant des aides remboursables accordées aux agents de la ville.

4. Réaliser une analyse comparative des différents modes de gestion du stationnement urbain, en lien avec l'intercommunalité en amont de toute nouvelle décision de contractualisation ou de mise en régie.

5. Améliorer les termes de la contractualisation mise en place avec les partenaires du spectacle vivant, par la définition d'objectifs chiffrés et mesurables permettant d'en améliorer le suivi et le contrôle.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la commune de Clermont-Ferrand de 2008 à 2014. Les données ont été actualisées jusqu'à la période la plus récente.

L'ouverture du contrôle a été engagée par lettre notifiée le 24 février 2015 à M. Olivier BIANCHI, maire en fonctions depuis les élections municipales de 2014, ainsi qu'à son prédécesseur, M. Serge GODARD.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- les suites du précédent contrôle ;
- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- la gestion locale de la fonction publique territoriale ;
- la gestion du stationnement urbain ;
- la politique en faveur du spectacle vivant.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 novembre 2015 avec Messieurs Olivier BIANCHI et Serge GODARD.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 29 janvier 2016, a été adressé le 16 juin 2016 à M. Olivier BIANCHI, ordonnateur en fonction, et le 20 juin 2016 à M. Serge GODARD, ancien ordonnateur, jusqu'en avril 2014 pour ce qui concerne sa gestion.

Des extraits ont également été envoyés le 20 juin 2016 aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause au sens de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières (CJF) :

- M. Jean DELCROIX, président SA Auvergne Parking ;
- M. Jean-Yves FAFOURNOUX, président SA Parking de la Poterne ;
- M. Serge CLEMENTE, président SA INDIGO PARK ;
- M. Olivier BIANCHI, président de la communauté d'agglomération Clermont Communauté ;
- M. François ROLLIER, président de la Comédie de Clermont-Ferrand ;
- Mme Edith CAILLARD, présidente de l'association pour la gestion de l'Orchestre d'Auvergne ;
- Mme Arlette DESGEORGES, présidente du Centre lyrique Clermont Auvergne
- M. Jean MEGENOT, président de l'association EUROPAVOX ;
- M. Daniel DESTHOMAS, président de l'association JAZZ EN TETE.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 28 septembre 2016, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Clermont-Ferrand est la commune chef-lieu du département du Puy-de-Dôme et le siège de l'ancienne région Auvergne. Au dernier recensement, sa population était de 141 569 habitants, en faisant la 23ème commune de France. La superficie de la commune est de 42,7 km^2, avec une densité de 3 318 habitants/km^2. Elle est la commune, centre de la communauté d'agglomération de Clermont Communauté qui regroupe 21 communes et 282 675 habitants. La population de l'aire urbaine compte près de 467 178 habitants.

Depuis la mise en service du tramway en 2006, la commune poursuit l'aménagement de son centre avec l'opération Centre Jaude 1 et 2, ainsi que le réaménagement de quartiers dans une optique de développement durable. C'est aussi une commune universitaire dynamique, comptant 36 990 étudiants, confortée par le programme des investissements d'avenir (PIA). Les universités Clermont-Ferrand 1 (d'Auvergne) et Clermont-Ferrand 2 (Blaise Pascal) qui par décret n°2016-2017 du 13/09/2016 deviendront au 1er janvier 2017 « l'Université Clermont Auvergne », l'École nationale supérieure de chimie de Clermont-Ferrand, l'Institut français de mécanique avancée, ainsi que l'Institut d'enseignement supérieur et de recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et de l'environnement se sont regroupés au sein d'une communauté d'universités et d'établissements d'enseignement supérieur, en application des dispositions de la loi du 22 juillet 2013.

Le site de l'Hôtel Dieu dans l'hyper centre-ville de Clermont-Ferrand représente un espace urbain remarquable et emblématique, du fait de son histoire, de sa situation géographique et du potentiel de construction qu'il présente. Il s'agit d'un patrimoine appartenant au Centre hospitalier universitaire (CHU), comportant des bâtiments historiques classés ou à protéger, ainsi que des espaces boisés également classés. Le CHU les a mis en vente au début des années 2000.

Après un recours devant le tribunal administratif introduit par les promoteurs acquéreurs, et quelques dix années de tractations et de négociations, la commune a finalement conclu une transaction avec les promoteurs en décembre 2014. Elle se traduit par un aménagement global porté par un opérateur privé, qui rétrocédera des espaces communs à la commune, cette dernière devant racheter un tènement foncier bâti pour y permettre la réalisation d'un équipement de lecture publique ainsi qu'un jardin public.

La population clermontoise est relativement jeune, avec une proportion de personnes de plus de 60 ans, de 21 %, inférieure aux moyennes nationale, de 23,2 % et départementale, de 25,3 %.

Les revenus de la population sont inférieurs à ceux de l'ensemble du département et de la France entière pour ce qui est des revenus nets déclarés moyens par foyer fiscal en 2011, soit 21 341 € contre 23 515 € pour le département et 25 380 € pour la France entière.

Entre 2010 et 2014, le taux de chômage à Clermont-Ferrand est resté stable entre 8,1 % et 8,4 %, pratiquement au même niveau que le taux départemental qui est de 8,7 %, et en deçà du niveau national qui se situe à 9,9 % (en moyenne, en 2014).

Le budget de la commune de Clermont-Ferrand comprenait en 2014 un budget principal et neuf budgets annexes.

Les dépenses de fonctionnement de la commune s'élèvent à 209 M€ en 2014[1]. Les charges de fonctionnement du budget principal représentent 184 M€, soit 1 271 € par habitant, alors que la moyenne est de 1 343 € par habitant pour les communes de la même strate démographique.

2- LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1- La gestion budgétaire

En 2011, la chambre régionale des comptes d'Auvergne a recommandé à la collectivité, dans le souci d'une meilleure diffusion de la culture financière au sein de ses services, de réunir dans un guide des procédures ou un règlement budgétaire et financier validé par l'assemblée délibérante, l'ensemble des règles internes relatives à la préparation du budget et à la gestion budgétaire et comptable. Le maire, alors en fonction, y avait répondu favorablement, reconnaissant l'utilité d'un tel guide et se montrant désireux de mieux formaliser le processus budgétaire et financier de la commune.

Au terme de la présente instance de contrôle, la chambre réitère son observation relative à l'absence de règlement budgétaire et financier adopté par le conseil municipal, qui relèverait d'une bonne gestion.

Le suivi budgétaire des opérations d'investissement en autorisations de programme / crédits de paiement n'a toujours pas été mis en place, malgré les recommandations de la chambre précédemment formulées. Cependant la commune a engagé une démarche privilégiant, depuis plusieurs exercices, une optimisation de la construction d'un plan pluriannuel d'investissement, avec le souci de réduire sensiblement le volume des restes à réaliser. En outre, la mise en place d'une approche budgétaire en AP/CP est en cours de déploiement, avec un plan d'actions défini, par suite d'une étude réalisée en février 2015 par un cabinet extérieur.

Sur le budget principal, entre 2009 et 2014, le taux d'exécution moyen des dépenses réelles d'investissement s'élève à 68 %, avec une légère amélioration en fin de période (75 %) et une diminution des restes à réaliser observée à partir de l'exercice 2013 (10,4 M€ en 2014 contre 31,5 M€ en 2011). Le taux d'exécution moyen des recettes réelles d'investissement de seulement 52 %, reste plus faible que celui des dépenses ; il a connu en 2012 un effondrement à 39 %, et s'accompagne d'un volume de restes à réaliser encore très important (20,8 M€ en 2014).

L'ordonnateur a cependant indiqué à la chambre qu'un plan pluriannuel d'investissement 2016-2020 a été voté au conseil municipal du 5 janvier 2016 et que trois autorisations de programmes avaient été mises en place à titre expérimental avec un objectif de généralisation des AP/CP sur les années à venir. L'exécution en investissement devrait être ainsi améliorée.

En fonctionnement, les recettes réalisées sont aussi supérieures aux prévisions (102,5% en moyenne) et les dépenses inférieures (96,5% en moyenne) entrainant ainsi des résultats excédentaires supérieurs aux prévisions.

Au vu de l'importance des enjeux de programmation pluriannuelle, la chambre invite l'ordonnateur à veiller à poursuivre la mise en œuvre effective et rapide d'une approche en AP/CP, de manière à ce qu'elle devienne la règle dès 2017.

---

[1] Données consolidées tous budgets.

2.2- Le dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers

Un dispositif de contrôle interne comptable et financier se définit traditionnellement comme « *l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financières et patrimoniales. Ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de fiabilité des comptes*[2] ».

Malgré une évolution organisationnelle récente relative à son service du conseil de gestion, la commune n'a pas établi jusqu'à présent une cartographie des risques. Elle n'a ainsi pas de perception globale sur l'ensemble des risques auxquels elle est confrontée, notamment externes, en raison de ses liens financiers avec d'autres entités du fait de participations, subventions, ou divers engagements hors bilan.

La commune de Clermont-Ferrand a signé avec le trésorier municipal une convention de services comptables et financiers, le 17 juin 2004 renouvelée, le 16 janvier 2012, pour une durée de trois années. La convention suivante qui se veut plus ambitieuse en termes de suivi est toujours en cours de finalisation.

Un défaut de vigilance et une réactivité relative des services ordonnateurs en matière d'apurement des comptes d'imputation provisoire (les recettes à régulariser ont représenté jusqu'à 0,9 M€ en 2013, soit 0,5 % des produits de gestion), ainsi qu'une émission des titres de recettes distanciée de l'exécution des dépenses relatives aux opérations réalisées pour le compte de tiers, ont été constatés par la chambre.

Depuis le 1er juillet 2010, les collectivités locales doivent respecter un délai global de paiement qui ne peut excéder 30 jours. Conformément à l'article 98 du code des marchés publics, le dépassement du délai légal de paiement fait courir de plein droit, et sans autre formalité, des intérêts moratoires au bénéfice du titulaire ou du sous-traitant[3]. Au vu des contrôles effectués sur place, de l'organisation de la chaîne de réception et de mandatement des factures, la chambre relève que la direction des finances n'a pas de visibilité sur la date de réception et le délai de traitement des factures reçues dans les différents services dépensiers. Aussi, la fonctionnalité « intérêts moratoires », qui permet le calcul automatique des intérêts moratoires en cas de dépassement du délai de 30 jours dans l'application comptable utilisée, est désactivée. Ces éléments ne sont sans doute pas indifférents à la faiblesse des montants des intérêts moratoires mandatés.

Des améliorations à brève échéance quant au respect de la comptabilité d'engagement, au renforcement du contrôle interne, à la dématérialisation des pièces justificatives, à la mise en place d'un guichet unique et d'une facturation unique pour la direction de la vie scolaire, la petite enfance, l'animation, la jeunesse et les loisirs, ou encore pour la valorisation, l'échange et la mise à jour des données fiscales sont attendues par la chambre.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que plusieurs actions devraient aboutir en 2017, comme la refonte des processus et outils comptables en lien avec la dématérialisation des pièces justificatives de dépenses et de recettes, le renouvellement de la convention de partenariat avec le comptable public, ainsi que la mise en place de mesures visant à réduire le décalage existant observé en matière d'apurement des comptes d'imputation provisoire.

---

[2] Définition retenue par la charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux signée le 21 mars 2014 par les représentants de l'État, de la Cour des comptes et des collectivités territoriales.

[3] Intérêts dont le taux de référence est le taux d'intérêt appliqué par la BCE à ses opérations principales de refinancement, majoré de 8 %.

La chambre prend note des mesures correctives engagées ; elle invite la commune à poursuivre et à accélérer la mise en œuvre de ces différentes actions, de nature à améliorer la fiabilité des comptes.

2.3- Le provisionnement des risques

La commune applique le principe comptable de prudence, en provisionnant régulièrement les risques potentiels liés à des contentieux et litiges, ainsi qu'aux charges financières de certains emprunts structurés. Elle constitue également des provisions pour risques et charges de fonctionnement, liées aux versements de capital décès qui peuvent intervenir durant l'année.

Entre 2007 et 2010, la collectivité a constitué 4,51 M€ de provisions liées aux contentieux l'opposant depuis plusieurs années aux organismes de gestion de l'école catholique de Clermont-Ferrand (OGEC), pour lesquels plusieurs décisions ont été rendues dont un arrêt du Conseil d'État du 12 octobre 2011 qui a confirmé l'éligibilité de certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le calcul de la participation communale.

Toutefois, ces provisions n'ont pas fait l'objet de décision particulière distincte des délibérations approuvant les documents budgétaires. Il en résulte un suivi délicat pour ces provisions, lorsqu'il convient de procéder à leur reprise.

L'encours global de la commune, tous budgets confondus, représente 234,28 M€ de dettes bancaires au 31 décembre 2014. La commune a assigné en justice la société de financement locale (SFIL, ex DEXIA) en 2012, pour quatre contrats de prêts structurés, relevant pour deux d'entre eux de produits dits « de pente[4] », et pour les deux autres de produits basés sur une parité des taux de change. Ces quatre contrats de prêts structurés représentent 45,9 M€ fin 2014, soit 20 % de l'encours bancaire de la commune, contre 25 % de taux fixe.

Tableau 1 – Etat des contrats structurés, objets du contentieux avec la SFIL

Numéro du contrat	Capital restant dû au 31/12/2014 en €	classification GISLER	risque de taux
1280	6 727 075,15	3E	pente, écart de taux entre l'index CMS 30 ans et CMS 2 ans
1284	8 634 114,50	3E	pente, écart de taux entre l'index CMS 30 ans et CMS 1 an
1328	12 633 840,51	6F	taux de change euro/CHF
1329	17 833 456,57	6F	taux de change dollar/yen

Source : Commune de Clermont-Ferrand

Pour la gestion de ces dossiers contentieux, la commune est accompagnée depuis 2012 par un cabinet d'études, qui a rendu en octobre 2014 un rapport d'analyse sur l'encours structuré et qui assiste la collectivité lors des négociations engagées avec la SFIL en vue du réaménagement des emprunts.

En parallèle du contentieux introduit en justice, la commune de Clermont-Ferrand a sollicité l'intervention du Fonds de soutien, créé par la Loi de finances initiale pour 2014[5], en déposant le 9 avril 2015 un dossier auprès des services de la préfecture du Puy-de-Dôme.

[4] Les produits de pente : produits dont le taux est fonction d'une fourchette de variation entre les taux courts et les taux longs.

[5] Le fonds de soutien vise à apporter une aide aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés dont ils resteraient porteurs. Cette aide est calculée par référence à l'indemnité de remboursement anticipée (IRA) due au titre de ces emprunts, allégeant d'autant le coût associé à leur remboursement anticipé.

Or l'appel à ce fonds implique obligatoirement l'abandon des contentieux. Le Fonds de soutien peut proposer la prise en charge d'une part de l'indemnité de remboursement anticipé, mise à la charge des collectivités en cas de remboursement des prêts à risque dont ils restent redevables.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les deux contrats « de parité » ont été désensibilisés et réaménagés, après que le conseil municipal du 26 février 2016 eut donné son accord sur la transaction proposée par la SFIL en contrepartie de l'abandon du contentieux.

Cette opération, dont le détail est décrit dans la partie traitant de l'encours de dette du présent rapport de la chambre (cf. point 3.3.1), s'est traduite par la conversion en taux fixe strict du contrat initial, le règlement d'une indemnité de remboursement anticipée, pour partie, via la souscription d'un nouveau prêt lui-même à taux fixe et, pour une autre partie, via la reprise sur provision susmentionnée. Les autres contrats dits « de pente », moins risqués, demeurent dans l'encours de la ville.

La chambre relève que la politique de provisionnement menée jusqu'en 2015, qui consistait à couvrir un risque de surcoût de charges financières, a conduit la collectivité à refinancer et recapitaliser une grande partie des indemnités de remboursement anticipé (IRA) dues au titre des désensibilisations des contrats à risque élevé. À partir de 2016, la collectivité a indiqué à la chambre avoir modifié sa politique de provisionnement pour l'étendre aux surcoûts de refinancement de soulte (IRA refinancée dans un taux ou remise en capital), conformément aux recommandations du guide de la Direction générale des finances publiques traitant des emprunts complexes souscrits avant le 1er janvier 2014[6].

2.4- La comptabilisation des créances et dettes vis-à-vis de l'EPF-SMAF

La commune est membre adhérent de l'établissement public foncier (EPF), anciennement syndicat mixte d'action foncière (SMAF). Celui-ci réalise des acquisitions foncières ou immobilières, ainsi que des actions ou opérations d'aménagement pour le compte de ses membres[7], assumant une fonction de portage foncier.

L'état de l'actif au 31 décembre 2014 de la commune fait état d'une créance de 18,1 M€ détenue à l'encontre de l'EPF-SMAF (compte 27638), pour un encours de dette évalué à 21,842 M€ (comptabilisé en avances au compte 27638 et non en dettes). L'ordonnateur a toutefois réactualisé cet encours de dette à 21,672 M€ au 31 décembre 2014 en tenant compte des cessions effectives réalisées dans l'année 2014 et non intégrées lors de l'adoption du compte administratif.

L'ordonnateur justifie les écritures enregistrant les mouvements financiers avec l'EPF par le changement des modalités de comptabilisation des opérations de portage, depuis 2009, en accord avec la trésorerie principale, aux termes desquelles le compte 16878 « Autres dettes » n'est mouvementé qu'en cas de paiement du prix échelonné, et non pour l'enregistrement des annuités des emprunts imputées au compte 27638 pour le montant en capital et du compte 661 pour le montant des intérêts, soit pour l'année 2014, respectivement 2,828 M€ et 0,554 M€.

---

[6] http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guidepratique_provisionnement_maj0515.pdf.

[7] Ces actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Il est rappelé que, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14, la commune devait enregistrer l'intégralité de sa dette[8] envers l'EPF-SMAF, dès la signature de la convention prévoyant le remboursement par la commune. Puis, en cours de convention, la commune rembourse à l'EPF-SMAF l'annuité en capital et en intérêts. De la sorte, le solde du compte 1687 doit correspondre au capital restant à rembourser à l'EPF-SMAF, tandis que le compte 2763, représentant la créance de la commune, doit être soldé lors de la rétrocession.

Les schémas d'enregistrement comptable observés actuellement par la commune, outre qu'ils ne sont pas conformes à l'instruction comptable M14, ne permettent pas de retracer fidèlement les créances en attente de rétrocession des biens détenues par la commune (compte 27638), ni les dettes contractées auprès de la SMAF (compte 16878), a fortiori lorsque au terme du remboursement intégral de l'emprunt contracté par l'EPF-SMAF au titre d'une opération identifiée, il n'y a pas rétrocession corrélative du bien assujettie à l'initiative de la commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur, en lien avec le comptable municipal, s'est d'ores et déjà engagé à reprendre et définir les schémas mis en œuvre pour la comptabilisation des opérations réalisées avec l'EPF-SMAF, afin de régulariser l'enregistrement des créances et dettes vis-à-vis de l'établissement, d'établir et actualiser le bilan financier des opérations foncières correspondantes, et enfin de faire figurer dans les annexes des documents budgétaires l'ensemble des informations relatives aux engagements réciproques tissés avec l'EPF-SMAF.

3- LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

L'évolution de la situation financière a été appréhendée à partir des données budgétaires et comptables des exercices 2010 à 2014, issues de la Direction générale des finances publiques et exploitées à l'aide de l'application ANAFI, outil d'exploitation déployé au sein des juridictions financières.

Cette application permet d'apprécier la situation financière d'une commune à travers une triple approche : situation globale consolidée incluant le budget principal et les budgets annexes (cf. annexe 1), performances annuelles du budget principal (cf. annexe 2) et stocks accumulés, c'est-à-dire situation bilancielle du budget principal (cf. annexe 3).

3.1- Consolidation synthétique du budget principal et des budgets annexes

Outre le budget principal, le budget de la commune de Clermont-Ferrand comprend neuf budgets annexes qui retracent les opérations enregistrées, d'une part, par les services publics à caractère administratif (SPA) assujettis à la TVA et, d'autre part, celles des services publics industriels et commerciaux (appliquant l'instruction budgétaire comptable M4 et M49).

Le tableau qui suit présente la situation synthétique des différents budgets de la collectivité, ainsi que leur poids relatif au regard des recettes réelles de fonctionnement en 2014.

[8] L'instruction comptable M14 (Tome1, chapitre2) précise que le compte 1687 « Autres dettes » doit enregistrer notamment les dettes résultant d'un engagement de rembourser à une collectivité (ou un à un établissement) un emprunt contracté par cette dernière, pour réaliser une opération en qualité de mandataire ; Le compte 276 doit retracer quant à lui les créances entre collectivités résultant d'engagements contractuels.

Tableau 2 - Liste et poids des budgets de la commune

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2014 (en €)	%
Budget principal	CLERMONT-FERRAND	M14	198 697 639	84,87%
Budget annexe	ASSAINISSEMENT	M49	14 769 988	6,31%
Budget annexe	EAU	M49	14 796 481	6,32%
Budget annexe	ZAC JAUDE OUEST 2	M14	2 717 704	1,16%
Budget annexe	CENTRE EXPO ET DES CONGRES (délégué)	M4	1 391 766	0,59%
Budget annexe	CENTRE EXPO ET CONGRES (VILLE)	M14	12 238	0,01%
Budget annexe	COOPERATIVE DE MAI (affermage)	M4	1 041 961	0,45%
Budget annexe	AUTRES ACTIVITES ASSUJETTIES A TVA	M14	560 525	0,24%
Budget annexe	PARKING FONTGIEVE	M14	112 813	0,05%
Budget annexe	ESPACE GEORGES CONCHON	M14	22 725	0,01%
	TOTAL		**234 123 840**	**100,00%**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Le budget principal de la commune contribue à hauteur de 198 M€, soit 85 % des recettes de fonctionnement consolidées en 2014. Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement sont les plus importants, avec des recettes de fonctionnement de l'ordre de 4 M€ en 2014, pour chacun d'eux, soit 6 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement de la ville.

La progression des recettes et des dépenses consolidées a été similaire sur la période de 2010 à 2014, avec une variation annuelle moyenne de 1,9 %. Les recettes consolidées représentent désormais 228,9 M€ (contre 211,88 M€ en 2010) pour 209 M€ de dépenses (contre 194,3 M€ en 2010). Le résultat dégagé annuellement est stable de l'ordre de 20 M€ d'excédent.

Corrigés de la reprise des excédents antérieurs, le résultat global consolidé, tous budgets confondus s'est établi à 39,5 M€ au terme de l'exercice 2014 (soit une augmentation de 9 % par rapport à 2010).

En parallèle, la capacité d'autofinancement brute consolidée a suivi la même tendance oscillant de 30 à 33 M€ (cf. Annexe 1 - Tableau 38).

En 2014, la dette consolidée de l'ensemble des budgets de la commune s'établit à 236,25 M€, soit une capacité de désendettement évaluée à sept années, inférieure au seuil considéré comme critique de dix années (cf. Annexe 1 - Tableau 39).
Si l'encours de la dette ne s'est accru que de 3 % en moyenne annuelle, le montant des intérêts acquittés a évolué de manière bien plus significative, de 6 % en moyenne annuelle ; il en est résulté 2 M€ de charges financières annuelles supplémentaires. Cette hausse est essentiellement due à l'évolution, défavorable pour la commune, des intérêts payés sur les emprunts structurés.

Sur la période 2009-2014, il y a lieu d'observer que plusieurs budgets annexes, au nombre desquels celui du service assainissement, ponctionnent de manière constante une part très élevée de la trésorerie du budget principal.

Tableau 3 - Les opérations de trésorerie liées aux budgets annexes

en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trésorerie prélevée par les budgets annexes (compte 451)	13,00	9,38	14,37	13,19	5,36	9,29
dont budget annexe Assainissement	10,46	5,27	13,58	10,59	5,80	8,86

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

3.2- Les performances financières annuelles du budget principal

Les performances financières annuelles sont appréciées au regard des données et évolutions des principaux soldes intermédiaires de gestion (cf. Annexe 2 - Tableau 40).

3.2.1- La progression des produits de gestion

Appréhendés globalement, les produits de gestion ont progressé de 2% en moyenne annuelle sur la période 2010-2014, passant de 178,66 M€ à 193,55 M€. Leur rythme annuel de progression est ainsi assez proche de celui de l'inflation dont l'évolution annuelle moyenne a été de 1,4 % sur la même période. Après neutralisation de l'inflation, l'évolution des produits de gestion n'a pas excédé en moyenne 0,6 % par an, au cours de la période sous revue.

La décomposition des produits de gestion permet d'observer que les produits dits flexibles (ressources fiscales propres et ressources d'exploitation), soumis au pouvoir de décision de la commune sur les taux ou les tarifs, représentent, une part prépondérante dans les ressources de la commune (58 % en 2014), et ont enregistré une progression soutenue de 4,33 % par an. Ils s'établissent ainsi à 113 M€ en 2014, contre 96 M€ en 2010.

Les ressources fiscales, y compris la part de fiscalité reversée par l'intercommunalité ou l'État, ont ainsi atteint en 2014 134,5 M€, soit 70 % des ressources de la commune contre 66 % en 2010.

En dehors des effets de la réforme de la fiscalité locale induite par la suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010, il convient de noter que les taux d'imposition votés par le conseil municipal ont été augmentés à quatre reprises au cours de la période 2009-2014 :

- le taux de la taxe d'habitation (TH) s'en trouve ainsi relevé de 17,87 % à 19,05 % sur la période, même s'il demeure en deçà de la moyenne nationale de 21,01 % observée pour les communes de la même strate démographique ;
- le taux du foncier bâti (TFB) a évolué de 22,14 % à 23,61 % sur la période, pour rejoindre la moyenne nationale de 23,07 % ;
- le taux du foncier non bâti (TFNB) est passé de 54,22% à 57,82% sur la période, excédant très largement le taux moyen de 35,33% ressortant pour l'ensemble des communes de même importance.

En parallèle, la commune n'a pas modifié sa politique d'abattements et d'exonération, notamment en matière de taxe habitation.

Pour l'année 2015, la commune a procédé à une nouvelle revalorisation de 1,5 % de ses taux.

L'utilisation du levier fiscal, auquel a eu recours de façon réitérée la commune entre 2010 et 2014, lui a permis de dégager un produit supplémentaire de 6,2 M€, équivalent à celui de la revalorisation des bases d'imposition, opérée forfaitairement chaque année par la loi de finances.

Tableau 4 - L'évolution des produits des impôts locaux

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	évolution 2009-2014
Bases nettes totales imposées	**341,91**	**356,40**	**364,01**	**376,09**	**388,15**	**398,45**	**56,54**
Produit total des impôts locaux	**67,15**	**71,42**	**74,77**	**78,93**	**82,91**	**85,12**	**17,97**
Variation pdt total des impôts locaux		***6,4%***	***4,7%***	***5,6%***	***5,0%***	***2,7%***	
		4,27	***3,35***	***4,16***	***3,98***	***2,21***	
Dont effet taux (y c. abattements)		*2,0%*	*2,5%*	*2,2%*	*1,8%*	*0,0%*	
		1,37	*1,79*	*1,62*	*1,40*	*0,01*	*6,20*
Dont effet physique des var. de base		*2,3%*	*0,4%*	*1,6%*	*1,5%*	*1,6%*	
		1,56	*0,28*	*1,19*	*1,15*	*1,36*	*5,55*
Dont effet forfaitaire des var. de base		*2,0%*	*1,8%*	*1,8%*	*1,8%*	*1,0%*	
		1,34	*1,29*	*1,35*	*1,42*	*0,84*	*6,23*

Source : CRC, d'après les fiches individuelles de la DGCL.

Sur la période 2010-2014, la commune a bénéficié également du dynamisme du produit de la fiscalité indirecte issue des droits de mutation à titre onéreux, d'un rendement annuel de 3,7 M€ en moyenne.

Pour ce qui est de la fiscalité reversée par l'intercommunalité, elle est restée stable sur la période 2010-2014, de l'ordre de 37 M€ par an. Ce niveau la situe très nettement au-dessus de la moyenne nationale, puisque Clermont-Ferrand a reçu à ce titre quelque 257 € par habitant en 2014, contre seulement 173 € par habitant engrangés par l'ensemble des collectivités de même importance.

Il est noté que par suite de la réforme de la taxe professionnelle intervenue en 2010, la commune est bénéficiaire du Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) à hauteur de 154 k€ en 2014.

En revanche le bloc communal de Clermont communauté est contributeur auprès du Fonds de péréquation et de solidarité (FPIC) depuis 2014. Ce prélèvement sur les ressources fiscales étant réparti entre l'EPCI et ses communes membres, selon les modalités de droit commun[9], la commune y a contribué pour sa part à hauteur de 26 586 € en 2014, puis 36 350 € en 2015.

Tableau 5 – Détail de la fiscalité reversée

en M€	2010	2011	2012	2013	2014
Attribution de compensation brute	33,87	33,87	33,87	33,87	33,87
+ Dotation de solidarité communautaire brute	3,37	3,36	3,36	3,36	3,36
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0,00	0,15	0,15	0,15	0,15
= Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	**37,25**	**37,39**	**37,39**	**37,39**	**37,39**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Au sein des ressources dites institutionnelles, dont la tendance est à la baisse (43 M€ en 2014 contre 45,66 M€ en 2010), la part de la dotation globale de fonctionnement (DGF) s'est effritée avec un produit de 32,1 M€ en 2014 contre 34,3 M€ en 2010, soit une baisse de 1,6 % en moyenne annuelle au cours de la période. La diminution de la part forfaitaire de cette dotation correspond à la réduction de l'enveloppe normée de l'État, décidée dans le

[9] Pour l'EPCI en fonction de son coefficient d'intégration fiscale, pour les communes en fonction de leur potentiel financier et de leur population.

cadre des mesures gouvernementales visant à contenir les déficits publics. En 2014, la commune n'a ainsi perçu qu'un montant DGF de 222 € par habitant, inférieur à la moyenne nationale de 262 € par habitant.

En compensation, l'effort fiscal[10] – utilisé pour répartir les dotations de péréquation versées par l'État aux communes (Dotation de solidarité urbaine pour ce qui concerne Clermont-Ferrand) - correspond depuis 2013 au niveau d'effort fiscal moyen constaté pour la commune de la strate (1,316 en 2014) alors qu'il était inférieur entre 2009 et 2012.

S'agissant des ressources d'exploitation (produits des services et du domaine, remboursement de frais, loyers et redevances...) elles progressent légèrement et enregistrent une évolution de 2,4 % en moyenne annuelle, passant de 14,5 M€ à 15,9 M€ sur la période 2010-2014.

En augmentant les taux de la fiscalité sur les ménages, la commune a compensé la baisse des dotations et la faiblesse de ses bases fiscales, ce qui lui a permis de préserver une progression de ses produits de gestion au même rythme que le taux d'inflation observé sur la période sous revue.

3.2.2- La progression des charges de gestion

Les charges de gestion de la commune ont augmenté légèrement plus vite que les produits avec 2,2 % en moyenne annuelle sur la période 2010-2014, passant de 149,9 M€ à 163,4 M€. Au sein des charges de gestion, l'évolution des différents postes est contrastée.

Tableau 6 - Evolution des charges de personnel

en M€	2010	2011	2012	2013	2014	*Var. annuelle moyenne*
Charges à caractère général	36,94	35,78	37,80	37,68	35,83	*-0,77%*
+ Charges de personnel	93,46	94,96	96,87	100,12	106,55	*3,33%*
+ Subventions de fonctionnement	17,14	17,13	17,27	17,62	18,00	*1,2%*
+ Autres charges de gestion	2,39	4,09	3,45	4,11	3,00	*11,9%*
= Charges de gestion (B)	**149,92**	**151,95**	**155,39**	**159,53**	**163,38**	*2,22%*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel du budget principal ont suivi une progression annuelle moyenne de 3,3 % pour atteindre 106,5 M€ en 2014. Elles représentent 62,5 % de l'ensemble des charges de gestion et absorbent près de 97 % des ressources propres de la commune. Ces niveaux situent Clermont-Ferrand, avec un ratio de charges de personnel de 736 € par habitant, nettement au-dessus de la moyenne nationale de 693 € / habitant.

La gestion des ressources humaines fait l'objet d'une analyse approfondie au point 4 ci-après dans le cadre de l'enquête thématique relative à la gestion locale de la fonction publique territoriale. Toutefois, il convient de préciser que l'augmentation des dépenses de personnel résulte notamment de la revalorisation des cotisations des caisses de retraite (CNRACL), et des incidences de la réforme statutaire des catégories C et B visant à augmenter la rémunération des agents, ainsi que des orientations propres de la collectivité, avec la réouverture de l'Opéra-Théâtre, la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires et l'ouverture d'une nouvelle crèche.

[10] L'effort fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune.

Les charges à caractère général, deuxième poste de dépenses (22,8 % des charges de gestion) représentent près de 36 M€ en 2014. Après avoir augmenté de 2 M€ entre 2010 et 2013, elles enregistrent une contraction de 1,8 M€ en 2014, soit – 5 %. Selon l'ordonnateur cette baisse s'explique principalement par l'effort de rationalisation des dépenses de structure engagé par la nouvelle équipe municipale en 2014, notamment en matière d'achat de petites fournitures non stockées, d'entretien de la voirie ou encore de dépenses de communication.

De même, les autres charges de gestion d'un montant de 3 M€ en 2014, ont connu un net recul de 1,1 M€, soit une baisse de 27 %, surtout liée à la fluctuation d'une année sur l'autre des charges payées aux organismes de gestion de l'enseignement catholique (OGEC), avec des régularisations importantes en 2013, au titre des forfaits annuels des années 2011 et 2012.

3.2.3- La capacité d'autofinancement se réduit en fin de période

La capacité d'autofinancement brute (CAF) de la commune a connu une évolution en dents de scie, oscillant entre 20,4 et 24 M€ au cours de la période sous revue. En moyenne annuelle, la CAF enregistre cependant une légère progression de 1,33 % sur la période, en lien avec l'augmentation des charges financières de 5,4 M€ à 6,9 M€. Rapportée aux produits de gestion, la CAF brute baisse de 11,4 % à 10,9 % sur la même période, restant toutefois à un niveau comparable à la moyenne nationale de la strate.

Tableau 7 - Evolution de la capacité d'autofinancement

en M€	2010	2011	2012	2013	2014
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**28,66**	**32,71**	**32,53**	**33,73**	**30,08**
en % des produits de gestion	*16,0%*	*17,7%*	*17,3%*	*17,5%*	*15,5%*
+/- Résultat financier (réel seulement)	-5,46	-5,93	-6,49	-6,59	-6,99
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	2,48	2,23	2,39	4,25	2,32
+/- Autres produits et charges excep. réels	-0,28	-0,09	-0,35	0,05	0,27
en % des produits de gestion	*11,4%*	*13,2%*	*12,4%*	*11,9%*	*10,9%*
CAF brute	**20,45**	**24,46**	**23,31**	**22,94**	**21,03**
- Dotations nettes aux amortissements	*6,40*	*6,75*	*6,65*	*6,99*	*7,55*
- Dotations nettes aux provisions	*0,43*	*-1,21*	*2,16*	*0,27*	*0,38*
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	*0,09*	*0,11*	*0,11*	*0,12*	*0,11*
= Résultat section de fonctionnement	*13,71*	*19,03*	*14,61*	*15,79*	*13,21*
- Annuité en capital de la dette	9,42	9,86	10,34	10,52	11,81
CAF nette ou disponible	**11,03**	**14,60**	**12,96**	**12,42**	**9,22**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Avec l'évolution de son encours de dette, la commune subit une chute de 16 % de son autofinancement disponible pour ses investissements. Toutefois, la CAF nette dégagée par la commune de Clermont-Ferrand en 2014, soit 66 € / habitant, représente le double de la moyenne nationale s'établissant à 33 € / habitant.

3.2.4- La politique de financement des investissements

La commune de Clermont-Ferrand a réalisé 217 M€ de dépenses d'investissement entre 2010 et 2014 dont 10,3 M€ sous forme de subventions d'équipement (cf. Annexe 2 - Tableau 41).

L'effort d'investissement moyen annuel a ainsi été de l'ordre de 46 M€ ce qui correspond en 2014 à un taux d'équipement de 5 928 €/habitant, contre 4 924 € en 2010.

Sur la période, les principales opérations d'équipement ont porté :

- sur l'aménagement urbain et l'environnement, à raison de 60,7 M€ pour la voirie, 12,8 M€ pour l'éclairage public, 9 M€ pour les espaces verts, notamment ;
- sur la culture et l'expression artistique, 15,8 M€ consacrés à l'opéra municipal, 2,1 M€ à la scène nationale ;
- sur les établissements scolaires, avec 26,5 M€ pour les écoles primaires et les cantines scolaires, dont 3,9 M€ pour la seule reconstruction du groupe D. Fousson ;
- sur le sport et la jeunesse avec 14 M€ consacrés aux maisons de quartier, terrain de sport de Croix de Neyrat ;
- sur la petite enfance, avec notamment la construction d'une nouvelle crèche Barberot d'un coût de 4 M€.

La commune a dégagé une CAF nette cumulée sur 2010-2014 de 60,2 M€ qui lui a permis de financer un quart de ses dépenses.

En additionnant les autres recettes d'investissement (FCTVA, subventions reçues, produits de cession et taxes d'équipement) à la CAF nette, on obtient un financement propre cumulé de 141 M€, soit 61 % des dépenses d'investissement. Les produits des cessions ont également contribué au financement des investissements à hauteur de 12 M€ sur la période. En la matière, l'ordonnateur a précisé que l'élaboration d'une stratégie foncière d'ensemble est en cours de réflexion, afin de définir une politique de cessions patrimoniales.
Le besoin de financement restant à couvrir, de l'ordre de 90 M€ (39 % des dépenses d'investissement), a été assuré par le recours à de nouveaux emprunts, pour un total cumulé de 70 M€, soit un tiers des dépenses d'investissement, et la mobilisation de son fonds de roulement à hauteur de 19,1 M€ (9 %).

3.2.5- Le renouvellement des immobilisations

L'actif net immobilisé est passé de 767,7 M€ à 948 M€ sur la période, soit une progression annuelle de 4,3 %. Les immobilisations propres nettes ont progressé de manière plus importante à hauteur de 8,7 %, essentiellement sur les immobilisations corporelles (+ 9,2 %). Les immobilisations en cours ont nettement diminué de l'ordre de 23,3% en moyenne chaque année passant ainsi de 136,3 M€ en 2009 à 36,3 M€ en 2014.

Rapportées à l'ensemble des immobilisations brutes du bilan, le volume annuel consacré aux dépenses d'équipement représente un rythme de renouvellement moyen de 12 années[11] par immobilisation.

La commune ne constitue des dotations aux amortissements que pour les seules immobilisations relevant du champ obligatoire tel que défini par l'instruction budgétaire et comptable M 14 ainsi, plusieurs ensembles patrimoniaux tels que l'hôtel de ville et d'autres bâtiments publics non générateurs de revenus ne sont pas amortis[12]. Le niveau du stock d'amortissements constitué à ce jour par la commune s'en trouve donc très faible : 50,7 M€ au 31 décembre 2014, soit à peine 6 % des immobilisations valorisées à près d'un million d'euros à la même date.

---

[11] Ratio calculé avec la formule : immobilisations brutes propres / investissements d'équipement de l'année.

[12] Parmi les comptes d'immobilisations que la commune n'amortit pas : le compte 21311 « Hôtel de commune » d'une valeur comptable de 12,5 M€, le compte 21312 « Bâtiments scolaires » d'une valeur comptable de 99,2 M€, le compte 21318 « Autres bâtiments publics » d'une valeur comptable de 190,3 M€, le compte 2138 « Autres constructions » d'une valeur comptable de 30,4 M€, le compte 2151 « Réseaux de voirie » d'une valeur comptable de 227,4 M€ et le compte 2152 « Installations de voirie » d'une valeur comptable de 96 M€.

Compte tenu de la valorisation comptable de son patrimoine (de l'ordre de 702,09 M€ en début de période, hors biens affermés ou mis à disposition, dont l'entretien a été mis à la charge de tiers) et des durées d'amortissement, le volume d'investissement nécessaire à l'entretien et au renouvellement des biens immobilisés peut être estimé à hauteur de 28 M€ par an (soit 4 % de l'actif). Cet indicateur synthétique doit être comparé à l'effort d'investissement de la commune consacré à l'entretien de son patrimoine.

Tableau 8 - Evaluation du rythme apparent de renouvellement du patrimoine

	en M€
actif net immobilisé en 2009	**702,09**
dont immobilisations corporelles	529,78
volume annuel nécessaire à l'entretien et renouvellement (4% actif)	**28,08**
volume d'investissement consacré à l'amélioration du patrimoine existant sur la période en moyenne annuelle (2010-2014)	24,97
rythme apparent de renouvellement en années	28,12

Source : CRC, d'après les comptes de bilan et la répartition des investissements par Clermont-Ferrand

Cette approche bilancielle conduit à dégager un écart, révélateur d'une insuffisance (théorique) de l'effort d'investissement consacré à l'entretien du patrimoine, avec une prévalence des opérations d'investissement nouvelles.

L'ordonnateur a précisé qu'il existe en complément de l'état de l'actif, un recensement de l'ensemble du patrimoine immobilier de la commune mais dont le diagnostic n'est en revanche que partiel.

L'absence de constitution de dotations aux comptes d'amortissements pour plusieurs immobilisations, si elle peut être justifiée par la charge budgétaire qu'elle représenterait, ne permet pas d'apprécier le niveau de dépréciation de ces immobilisations à travers le temps. Pour y remédier, un suivi extracomptable des éléments de dépréciation des immobilisations non-amorties permettrait à la commune de mieux connaitre leur degré de vétusté et d'anticiper ainsi les travaux et le coût de leur réhabilitation, voire de leur nécessaire renouvellement.

Il a été en particulier observé que les immobilisations comptabilisées aux comptes « mobilier, bureau et informatique » présentent un taux de vétusté élevé de 95 %, qui devrait inciter à dresser un constat précis et à procéder, le cas échéant, à des reformes de matériels obsolètes, avec mise à jour corrélatives de l'inventaire physique des biens communaux.

3.3- La situation bilancielle du budget principal

L'analyse de la situation bilancielle ou patrimoniale de la commune vise à porter un avis sur la robustesse de sa structure financière, à travers une approche en termes de stocks accumulés sur le long terme.

3.3.1- L'encours de dette

Sur la période 2010-2014, la commune a procédé au remboursement de 52 M€ de capital de dette, et a levé 70 M€ d'emprunts nouveaux, dont 41,5 M€ sur les deux derniers exercices 2013 et 2014. L'encours de dette de la commune est ainsi passé de 150,5 M€ à 168,6 M€.
Si l'ont déduit la trésorerie nette « affectée » aux budgets annexes, l'encours de dette net de trésorerie du budget principal se situe à 157,5 M€, soit l'équivalent d'une capacité de désendettement de 7,5 années inférieure au seuil critique de 10 années (cf. Annexe 3 - Tableau 42).

Tableau 9 - Typologie de la répartition de l'encours de dette du budget principal au 31 décembre 2014

Classement Gissler	nb de produits	montant du capital restant dû en €	% de l'encours
1A	74	114 340 537	69%
1B	3	10 277 893	6%
3E	2	11 573 160	7%
6F	2	30 467 297	18%

Source : CRC, d'après le compte administratif 2014

Comparativement aux communes de la même strate démographique, le niveau d'endettement de Clermont-Ferrand se situe en 2014 à 1 164 € par habitant, soit en dessous de la moyenne nationale, de 1 264 € par habitant. Corrélativement, l'annuité de la dette en capital remboursée par la commune, de 82 € par habitant, demeure contenue au regard de la moyenne nationale de 116 € par habitant en 2014.

L'évolution de l'encours de dette a entrainé une hausse moyenne annuelle de 6,4 % des charges d'intérêts, passant de 5,5 M€ en 2010 à 7 M€ en 2014, avec un taux d'intérêt apparent qui a progressé d'un point pour se situer à 4,1 % en 2014. Cette évolution de taux est principalement liée à la dette structurée affectée en 2014 par l'activation de la barrière du contrat de change EUR/CHF (taux payé sur échéance 2014 : 14,84 %).

Les indemnités de remboursement anticipé (IRA) pour les quatre contrats structurés ont été valorisées à près de 40 M€ par la SFIL (ex DEXIA), à la date du 27 février 2015.

Tableau 10 – Valorisation des IRA sur les quatres emprunts structurés au 28 février 2015

Numéro du contrat	Capital restant dû en €	IRA en €	taux sans activation de la structure	taux anticipés 2015
1280 (3E)	6 727 075,15	1 572 271,47	3,92	3,92
1284 (3E)	8 634 114,50	3 918 710,35	4,43	4,43
1328 (6F)	12 633 840,51	28 661 895,50	3,38	25,3298
1329 (6F)	17 833 456,57	5 790 286,76	3,15	3,15

Source : Commune de Clermont-Ferrand

Au terme de l'exercice 2014, le montant net provisionné était de 5,20 M€, dont 1,4 M€ a été utilisé en 2015 pour faire face au paiement des échéances du contrat de change EUR/CHF. Doté de 3 M€ supplémentaires, le montant des provisions constituées début 2016 représente environ 18 % du volume global des indemnités de remboursement anticipé valorisées pour les quatre emprunts structurés, contre 25 % à 50 % nécessaires au remboursement des prêts à risques dans le cadre du Fonds de soutien.

En 2016, la collectivité a procédé à la désensibilisation des deux produits de change[13] (classés 6F). Le bilan de cette opération a eu pour conséquence, faute d'un provisionnement suffisant (6,3 M€), d'alourdir l'encours de sa dette par la recapitalisation d'une partie des indemnités de remboursement anticipé y afférentes.

Après cette désensibilisation, le solde de provision disponible, de 0,80 M€ en mars 2016, devrait permettre à la collectivité de financer, avec l'appui du fonds de soutien, les

[13] Les produits de change : produits dont le taux correspond au taux de change, en l'occurrence EUR/CHF et dollar/yen.

indemnités de remboursement anticipé à acquitter au titre de la désensibilisation des deux autres contrats structurés dits « de pente »[14] (classés 3E).

3.3.2- La trésorerie

3.3.2.1- Un besoin de trésorerie important sur le budget annexe assainissement

Sur la période 2010-2014, plusieurs budgets annexes, dont celui de l'assainissement, ponctionnent de manière constante une part très élevée de la trésorerie du budget principal du fait de décalage entre la perception des produits et le paiement des dépenses.

Tableau 11 - Les opérations de trésorerie liées aux budgets annexes

en M€	2010	2011	2012	2013	2014
Trésorerie prélevée par les budgets annexes (compte 451)	9,38	14,37	13,19	5,36	9,29
dont budget annexe Assainissement	*5,27*	*13,58*	*10,59*	*5,80*	*8,86*
dont budget annexe eau potable	*4,46*	*1,00*	*2,50*	*-1,15*	*-2,67*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Service public industriel et commercial (SPIC) par détermination de la loi, le budget annexe « assainissement » a enregistré un résultat d'exploitation excédentaire de l'ordre de 5 M€ en moyenne annuelle sur la période. La mobilisation d'emprunts nouveaux, pour un produit de 22 M€, couplée à la capacité d'autofinancement de 10 M€, a permis la réalisation de 30,7 M€ d'investissements entre 2010 et 2014, et la reconstitution du fonds de roulement à hauteur de 1,4 M€.

L'analyse bilancielle des comptes de ce budget annexe au 31 décembre 2014 fait apparaitre un fonds de roulement net global négatif, du fait d'emplois immobilisés (88 M€) supérieurs aux ressources stables (85,6 M€, dont 39 % de dettes long terme). Son besoin en fonds de roulement est structurellement important, de l'ordre de 6 M€, à raison d'importants soldes de comptes de redevables traduisant des créances non recouvrées durant l'année de rattachement, et donc reportées d'une année sur l'autre.

Tableau 12 – La trésorerie du budget annexe assainissement

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	0,25	-7,25	-6,18	-1,02	-2,61
- Besoin en fonds de roulement global	5,52	6,33	4,41	4,78	6,24
=Trésorerie nette	**-5,27**	**-13,58**	**-10,59**	**-5,80**	**-8,86**
en nombre de jours de charges courantes	*-404,5*	*-974,6*	*-817,7*	*-461,8*	*-676,4*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Selon les éléments communiqués par les services municipaux et le comptable public, ce besoin de trésorerie serait imputable, d'une part à la prise en charge du rôle d'eau et d'assainissement, effectuée en totalité sur le budget annexe de l'eau potable, avant de donner lieu à reversement au budget annexe d'assainissement sur l'année suivante, et d'autre part à un niveau de dépenses plus soutenu avec la construction de l'usine élévatoire de Cournon-d'Auvergne aggravé par un encaissement des fonds des partenaires en décalage.

[14] Les produits de pente : produits dont le taux est fonction d'une fourchette de variation entre les taux courts et les taux longs (écart de taux entre l'index CMS 30 ans et CMS 2 ans ou CMS 1 an).

L'ordonnateur a indiqué prêter désormais plus de vigilance, aux enjeux de trésorerie, notamment à l'occasion et dans la perspective du transfert de la compétence à la communauté urbaine au 1er janvier 2017.

3.3.2.2- Une trésorerie minimale sur le budget principal

L'ordonnateur a précisé que la commune s'était engagée depuis les années 1990 dans une politique de gestion de « trésorerie à zéro ».

Les emplois immobilisés, d'une valeur de 948 M€ au 31 décembre 2014, ont progressé légèrement plus vite en moyenne annuelle (4,5 %) que les ressources stables de 946 M€ (soit + 3,8 %). En conséquence, le fonds de roulement net global (FRNG) est devenu négatif en 2013, à - 4,7 M€, puis s'est redressé pour atteindre - 1,9 M€ en 2014 (contre + 19,3 M€ relevé pour 2010) (cf. Annexe 3 - Tableau 43).

Le besoin en fonds de roulement global (BFRG) est également négatif depuis 2010 (cf. Annexe 3 – Tableau 44), reflétant l'excédent de dettes à court terme sur les créances restant à recouvrer en fin d'exercice, notamment vis-à-vis des fournisseurs (solde de gestion négatif de 7,8 M€ en 2014). Le décalage entre les décaissements et les encaissements joue ainsi en faveur de la commune.

La ponction en trésorerie des budgets annexes, d'environ 10,3 M€ en moyenne annuelle, a pour effet d'augmenter le besoin en fonds de roulement du budget principal.

En 2014, hors comptes de rattachement avec les budgets annexes, le BFR global serait ainsi de - 13,7 M€, correspondant à un niveau de trésorerie de 11,7 M€ au 31 décembre.

En 2010, la trésorerie disponible a été placée, à hauteur de 4,4 M€, sur quatre comptes à terme de 1,1 M€, par suite d'une cession d'un ensemble de terrains destinés à l'aménagement de la ZAC JAUDE OUEST I et II, consenti au prix de 9,8 M€ dont 45 %, soit 4,4 M€ ont été encaissés dès la signature de l'acte, le 30 juin 2010. Ces comptes à terme ont été ramenés à 2,2 M€ en 2013, avant d'être clôturés en 2014 ; cette formule de déplacement, peu souple n'autorisant pas de retraits partiels, s'avérait pénalisante en cas de retrait anticipé.

Pour faire face à ses besoins de liquidités à court terme, la commune a recours à des lignes de trésorerie d'un montant annuel de 16 M€ (entre 2007 et 2011) à 13 M€ (depuis 2012), dont le montant moyen mobilisé en fin de mois se situe entre 3,4 et 4,6 M€ sur les deux derniers exercices.

L'ajustement des besoins de trésorerie s'effectue au quotidien. Il est couplé à la gestion des emprunts à long terme, avec une phase de mobilisation sur une année permettant d'encaisser les fonds lorsque le besoin de trésorerie devient pérenne, du fait de l'engagement et du règlement des dépenses des opérations d'investissement financées par l'emprunt.

Tableau 13 - Evolution de la mobilisation de la ligne de trésorerie

en M€	2010	2011	2012	2013	2014
Montant souscrit de la ligne de trésorerie	16,00	16,00	13,00	13,00	13,00
Moyenne annuelle des soldes de trésorerie mensuels	4,59	2,84	1,07	0,32	1,03
Montant moyen mobilisé de la ligne de trésorerie en fin de mois	**0,78**	**0,59**	**1,80**	**4,59**	**3,40**
Part de la ligne mobilisée en fin de mois (montant mobilisé / montant du contrat)	5%	4%	14%	35%	26%

Source : CRC d'après les comptes de gestion et données trésorerie Clermont-Ferrand

Le niveau réel de la trésorerie de la commune constaté à la clôture de l'exercice a diminué chaque année. Réduit à 1,8 M€ en 2014, il était ainsi très inférieur au montant des seules dettes-fournisseurs, chiffrées à 11 M€. Ce niveau très faible de trésorerie ne permettait plus de couvrir que quatre jours de charges courantes, contre 53 jours en 2010.

3.4- Conclusion sur la situation financière

L'analyse de la situation financière de la commune de Clermont-Ferrand montre une situation globalement saine sur la période de 2010 à 2014, mais marquée par plusieurs indicateurs dégradés en fin de période qui appellent à une plus grande vigilance.

Avec des produits de gestion peu dynamiques et des charges de gestion en progression constante notamment en matière de charges de personnel, la commune a utilisé à plusieurs reprises le levier fiscal pour maintenir un autofinancement représentant un tiers de son besoin de financement des investissements.

Clermont-Ferrand a maintenu un effort d'investissement soutenu sur la période, avec un niveau d'endettement au 31 décembre 2014 demeurant raisonnable pour une commune de cette taille. Cependant, la structure de son encours de dette l'expose encore à un risque financier potentiellement élevé, même si une partie des emprunts structurés a donné lieu à renégociation et désensibilisation durant les exercices 2015 et 2016.

Le déséquilibre bilanciel observé sur 2013 et 2014, couplé à la ponction sur trésorerie opérée au bénéfice de certains budgets annexes, provient du décalage dans la mobilisation des emprunts souscrits, constitutifs de ressources stables.
Les données de l'exercice 2015 font ressortir un fonds de roulement net global, de 5,45 M€, autorisant à considérer que l'effondrement des exercices 2013 et 2014 ne serait que conjoncturel.

4- LA GESTION LOCALE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La gestion des ressources humaines fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de l'enquête thématique sur la gestion locale de la fonction publique territoriale (cf. Annexe 4).

Lors de son précédent rapport, la chambre régionale des comptes d'Auvergne recommandait, sans négliger la nécessaire dimension de maîtrise financière dans la gestion prévisionnelle des ressources humaines, d'afficher le rôle central de la direction des ressources humaines dans le pilotage de la masse salariale, afin de mieux affirmer sa finalité humaine.

La direction générale de la commune a été complètement réorganisée et restructurée, après le renouvellement de l'équipe municipale intervenu en 2014. Ainsi, la direction des ressources humaines est devenue la direction générale des ressources humaines et du dialogue social (DGRHDS), ce qui l'a ainsi hissée à un rang lui permettant d'être partie prenante au processus de définition de l'ensemble des politiques publiques et de participer, voire de piloter, aux réorganisations de services nécessaires.

La direction générale des ressources humaines et du dialogue social est composée de 70 agents rattachés à deux directions et à une cellule « budget et système d'information » :

- la direction des carrières et des parcours professionnels regroupe quatre unités : administration du personnel (carrières, paye, CAP,…) ; recrutement et mobilité (dont suivi des non titulaires) ; formation et développement professionnel ; effectifs ;

emplois et compétences (tableau des effectifs, entretien professionnel, fiches de postes…) ;
- la direction des relations sociales et de l'organisation regroupe également quatre unités : concertation sociale (actions sociale, conditions de travail, syndicats…) ; prévention et santé au travail ; organisation ; communication interne.

4.1- La masse salariale et les effectifs

4.1.1- L'évolution de la masse salariale

La masse salariale pèse désormais, dans le budget communal, pour près de 106 M€, dont 24,4 % de charges sociales.

Tableau 14 – Evolution des charges de personnel

en M€	2011	2012	2013	2014
Rémunérations du personnel	67,20	67,44	67,90	71,92
+ Charges sociales	25,56	25,85	27,39	29,03
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1,80	1,78	1,90	2,00
+ Autres charges de personnel	0,24	1,47	2,79	2,97
= Charges de personnel interne	**94,80**	**96,54**	**99,97**	**105,91**
+ Charges de personnel externe	0,16	0,33	0,15	0,64
= Charges totales de personnel	**94,96**	**96,87**	**100,12**	**106,55**
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0,55	0,61	0,61
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	**94,96**	**96,32**	**99,51**	**105,94**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

De 2011 et 2014 les dépenses de personnel de la commune ont augmenté de 3,3 % par an.

Par postes de dépenses de rémunération, avec un taux d'évolution annuel de 1,4 %, les charges de rémunération des personnels titulaires ont été mieux maitrisées que celles des personnels non-titulaires, caractérisées par un taux d'évolution annuel de 3,4 %. S'agissant des charges de sécurité sociale et de prévoyance, elles ont augmenté de 4,6 % en moyenne annuelle, du fait notamment des mesures législatives et réglementaires ayant alourdi les charges patronales (cf. Annexe 4 - Tableau 56).

Pour l'ordonnateur, les principales évolutions sont imputables aux augmentations de charges patronales, au coût des réformes statutaires des catégories C et B, aux conséquences financières de la réforme des rythmes scolaires, à la création de 104 postes et, dans une moindre mesure, au coût des personnels recrutés en contrats d'avenir, ainsi qu'à la revalorisation du SMIC et de la GIPA.

Depuis 2012, des agents sont mis à disposition, notamment d'associations, pour un montant de 0,6 M€ par an. En 2014, selon les services de la commune, six agents municipaux étaient mis à disposition d'associations, avec facturation ayant permis de collecter 612 673 € de recettes.

L'impact des différents facteurs d'évolution de la masse salariale a été appréhendée en fonction de la variation des effectifs, de l'effet du glissement « vieillesse-technicité » (GVT), et des effets des mesures générales ou catégorielles (réformes des catégories B et C…) (cf. Annexe 4 - Tableau 57).

Sur la période de 2011 à 2014, l'évolution de la masse salariale est plus liée aux mesures endogènes (58 %) qu'à celles exogènes (42 %). Toutefois, cette répartition s'inverse sur

l'année 2014 avec 59 % de mesures exogènes, sous l'effet notamment de la réforme des rythmes scolaires.
La variation des effectifs d'un coût estimé à + 2,6 M€ sur la période a pesé le plus lourdement ; elle s'est accentuée depuis 2012 avec un pic en 2013 (+ 1,7 M€). Le GVT positif, entendu au sens de mesures individuelles résultant des évolutions de carrière propres à chaque agent, chiffré à 2,2 M€, réduit du GVT négatif, qui résulte du remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière (effet noria) évalué à - 0,8 M€, représente 19,6 % de l'évolution de la masse salariale.

Les mesures catégorielles, principalement liées aux réformes des catégories B et C, qui ne relèvent pas des choix de gestion de la commune ont pesé dans l'évolution de la masse salariale à hauteur de 16 % (1 M€), contre 4 % pour les mesures d'ordre général (GIPA, SMIC…).

Enfin, les charges sociales ont progressé de 1,5 M€ sur la période d'analyse, à l'origine de quelque 22 % de l'augmentation de la masse salariale enregistrée.

Confronté aux différents constats de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la collectivité souhaitait contenir sa masse salariale et avait à cet effet engagé un processus de décélération de la progression, voire de réduction de ses effectifs, par la réorganisation et le redéploiement d'équipes, la mobilité interne, le recours aux agents contractuels limité à la continuité du service public, ou encore le strict encadrement des heures supplémentaires. De fait, les données de l'exercice 2015 attestent d'une évolution de la masse salariale contenue à + 0,77 %.

4.1.2- Les effectifs

4.1.2.1- La connaissance et le rapport sur l'état de la collectivité (bilan social)

L'article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 prévoit que l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique paritaire un rapport sur l'état de la collectivité (REC), de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité. Il inclut le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel ainsi que des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Son caractère obligatoire a été précisé par le décret du 25 avril 1997 et l'arrêté du 5 septembre 1997.
En complément du REC, les collectivités établissent un bilan social, plus synthétique, destiné à améliorer l'information sur les ressources humaines.

La commune de Clermont-Ferrand présente chaque année un bilan social au comité technique. Il est par la suite mis en ligne sur l'Intranet de la commune, et de ce fait accessible à tous les agents. Ce bilan social est complété tous les deux ans du rapport plus détaillé sur l'état de la collectivité (REC).

Le document de présentation du bilan social, d'une cinquantaine de pages, permet de disposer de données détaillées relatives à la ventilation du personnel par filière, par catégorie, par sexe et par tranche d'âge. Selon l'ordonnateur, la collecte des données et indicateurs procède davantage d'un travail mécanique, que de diagnostic sur lequel peut s'articuler une démarche prospective. La collectivité aimerait que ce bilan permette d'élaborer des indicateurs plus pertinents et de promouvoir un véritable dialogue de gestion avec les directions opérationnelles.

Le rapport sur l'état de la collectivité (REC) ne fait pas l'objet d'une exploitation en vue d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Toutefois, la DGRHDS a élaboré différents

tableaux de bords qui permettent de suivre l'activité RH sous diverses dimensions, notamment financière (heures supplémentaires, vacations, absentéisme, suivi de masse salariale).
Lors de son précédent rapport, la chambre pointait le décalage important entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus (7 %) et recommandait à l'ordonnateur la mise à jour du tableau des effectifs du personnel communal, afin de mieux faire concorder l'effectif budgété et l'effectif pourvu. L'ordonnateur explique ces écarts par le nombre élevé de postes et de métiers existant au sein des services municipaux, et l'importance des mouvements de personnels.

Pour autant, l'ordonnateur assure un suivi administratif des effectifs, quasiment au quotidien par le biais d'un tableau de bord et de revues des effectifs régulières.

Dans le cadre du présent contrôle, il convient en remarque préliminaire de signaler des discordances entre les données communiquées en cours d'instruction par l'ordonnateur, et celles issues des bilans sociaux et des comptes administratifs de la période sous contrôle.

La chambre a ainsi relevé que l'ordonnateur fait une confusion entre le nombre d'agents, la notion d'effectifs ETP[15] et les postes permanents, ce qui peut expliquer les incohérences entres les différentes données.
Au 31 décembre 2014, le compte administratif fait état de 2 709 effectifs budgétaires pour 2 709 effectifs pourvus. Au regard des éléments communiqués, la commune de Clermont-Ferrand emploie 2 715 effectifs permanents au 31 décembre 2014, dont 77 % (2 045) en catégorie C (cf. Annexe 4 - Tableau 45).
Rapporté au nombre d'habitants, le taux d'administration de Clermont-Ferrand pour 2014 se situe à 19,18 agents pour 1 000 habitants.

La commune a maintenu sur la période 2010-2014 un taux d'encadrement[16] de 8 %, bien que les effectifs permanents aient augmenté de 104 agents.

Un réajustement s'est opéré entre les non-titulaires, dont le nombre s'est réduit de 25 ETP, au profit des titulaires dont le nombre a augmenté de 129 ETP. Ce réajustement s'explique par trois facteurs : la mise en œuvre des dispositions de la Loi Sauvadet, le départ à la retraite de nombreuses assistantes maternelles et la volonté d'engager une politique de déprécarisation.

Les services les plus concernés par l'augmentation des effectifs sont la police municipale, la culture, la vie scolaire, ainsi que la petite enfance, l'animation et la jeunesse. Le service de police municipale a fait l'objet d'une étude-diagnostic et d'une réorganisation en 2012, de manière à renforcer les missions de sécurité et de tranquillité publiques. Le service de la culture a accru ses effectifs, par suite de la réouverture de l'Opéra-Théâtre de Clermont-Ferrand en septembre 2013 après sept ans de travaux de rénovation. Enfin, le service de la vie scolaire, de petite enfance et d'animation a dû s'adapter à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires et à l'ouverture d'une nouvelle crèche (Barbecot) intervenue en 2014.

En terme de répartition selon le temps de travail (cf. Annexe 4 - Tableau 46), 98 % des effectifs travaillent à temps complet en 2014, dont 10 % à temps partiel. Ce taux reste assez stable sur la période 2010-2014 (96 % en 2010), avec cependant un mouvement de hausse des effectifs à temps plein pour les agents de catégorie C depuis 2013. Ce mouvement fait suite à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires. En effet, la majorité des

[15] Chaque agent compte pour une unité d »'équivalent temps plein ». Les agents à temps plein sont pris intégralement en compte dans l'effectif alors que les agents à temps partiel quelle que soit leur catégorie doivent être pris en compte au prorata de leur temps de travail.
[16] Rapport des effectifs de catégorie A sur l'effectif total.

agents à temps partiel est employée à la direction de la vie scolaire et de la petite enfance, soit 132 agents sur les 252 agents à temps partiel au 31 décembre 2014.

Les effectifs à temps non complet représentent à peine 2 % en 2014. Ils sont en baisse depuis 2011 en raison, d'une part, de la volonté interne de lutter contre la précarité de certaines situations au sein de la direction de la vie scolaire et de la petite enfance (DVSPE) et, d'autre part, de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

En terme de répartition selon la filière d'emploi (cf. Annexe 4 - Tableau 47), 59 % des effectifs appartiennent à la filière technique et 20 % à la filière administrative, le solde se répartissant entre les autres filières, culturelle ou sociale. Les principales évolutions sur la période résident dans le doublement des effectifs de la police municipale de 36 agents en 2014, traduisant la volonté municipale de renforcer les missions de sécurité et de tranquillité, dans la progression de 20 % de la filière animation en lien avec la réforme des rythmes scolaires, au détriment des filières sportives en recul de 9 % et médico-sociale en retrait de 7 %. Les effectifs de la filière administrative se sont renforcés de 47 agents, notamment par le reclassement dans la filière administrative de plusieurs agents de la filière technique.

4.1.2.2- L'externalisation de services

Le choix de l'externalisation par la commune de Clermont-Ferrand (parcs de stationnement, gare routière et centre des congrès principalement) serait le fait du manque de « ressources métiers » en interne.

Tableau 15 - Liste des principaux services externalisés

Services externalisés	Mode de dévolution
Parcs de stationnement	Deux marchés de prestations de services (Fontgiève-1er mai) ; les autres en concessions ou baux à construction avec convention d'exploitation ou délégation de service public
Polydôme, centre des congrès	Délégation de service public
Coopérative de Mai (SMAC)	Délégation de service public
Réseaux de chaleur	Délégation de service public
Gare routière	Délégation de service public
Les prestations de nettoyage des locaux	Marchés publics

Source : Clermont-Ferrand

4.1.2.3- Les mutualisations

Il y avait peu de développement de démarches de mutualisation jusqu'à l'expérimentation récente d'un service commun et du schéma de mutualisation du bloc communal 2015-2020 porté par Clermont communauté. Ces deux collectivités à taille critique ont ainsi négligé d'exploiter jusqu'à une période très récente les gisements d'économies potentielles à attendre d'un rapprochement de leurs services supports.

Il n'existe pas de démarche engagée au niveau du bloc communal sur la mutualisation de la gestion des effectifs.

La commune de Clermont-Ferrand, en tant que commune centre[17] pratique par conventions, une mutualisation ascendante avec la communauté d'agglomération (cf. Annexe 4 - Tableau 49).

[17] L'actuel maire de la commune est également président de la communauté d'agglomération, tout comme son prédécesseur.

Au regard des effectifs employés par la commune et la communauté d'agglomération, soit respectivement 2 715 agents et 538 agents en 2014, le taux de mutualisation de leurs effectifs respectifs est quasi nul. Il est de 0 % pour la communauté d'agglomération et de seulement 0,9 % pour la commune-centre soit seulement à hauteur de 23,4 ETP sur les 2 715 agents municipaux. Au cas d'espèce, il s'agit d'une mutualisation dite ascendante, prenant la forme de la mise à disposition d'agents municipaux au profit de la communauté d'agglomération avec refacturation.

Par ailleurs, aucun service commun n'a été créé par les deux collectivités sur la période 2010-2014. La première expérimentation date du 1er juillet 2015 ; elle concerne un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme, qui est composé de dix agents dont huit originaires de la commune de Clermont-Ferrand et deux de la communauté d'agglomération. Au 1er septembre 2016, l'intégralité des services des Affaires juridiques et des directions de la Commande publique et des Systèmes d'information serait mutualisée, avec la création d'un service commun emportant transfert de 49 agents communaux à la communauté. Mais, l'ordonnateur ne souhaite pas aller plus loin, du moins dans l'immédiat.

Le schéma de mutualisation du bloc communal est piloté par la communauté d'agglomération. Le projet de schéma de mutualisation 2015-2020 a été présenté au conseil communautaire le 3 avril 2015 ; il intègre les enjeux d'une transformation en communauté urbaine avec trois phases de mutualisation :

- de 2015 à 2016 : mutualisations limitées aux besoins prédominants des communes et aux mutualisations futures : systèmes d'information, appui-conseil juridique, commande publique, urbanisme réglementaire, ingénierie financière, ingénierie ressources humaines, plateforme d'informations ;
- de 2017 à 2018 : enjeux de mutualisation sous-jacents au passage en communauté urbaine : urbanisme opérationnel, entretien du parc automobile, des bâtiments communaux, comptabilité, police municipale ;
- de 2018 à 2020 : orientation d'autres problématiques reconnues (solidarité, personnes âgées, CIAS).

4.1.3- L'impact sur les effectifs de la réforme des rythmes scolaires

La mise en œuvre effective de la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée scolaire 2013-2014 a entraîné des changements d'organisation des services et a eu un impact réel sur les effectifs municipaux (cf. Annexe 4 - Tableau 50).

L'ensemble des agents en poste a été mobilisé et affecté plus ou moins directement.

En 2013, date à laquelle la collectivité a souhaité mettre en place la réforme, trois directions intervenaient sur les temps scolaires, périscolaires et extra-scolaires : la direction de la vie scolaire et de la petite enfance (DVSPE), la direction de l'animation et de la jeunesse (DAJL) et la direction des sports et de la logistique (DSL).

Pour l'ordonnateur, la multiplicité des directions concernées rend difficile l'agrégation et la consolidation fiable et exhaustive de l'impact financier de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires. Selon les informations fournies à la chambre, le coût global pourrait en être estimé à 1 M€.

La seule direction de l'animation et de la jeunesse a estimé les coûts directs à 491 000 €, pour les seules activités du mercredi (frais de personnels, frais pédagogiques), à raison :

- de la nécessité de pourvoir au recrutement de nombreux agents non-titulaires en 2013, et de créer des postes d'animateurs titulaires supplémentaires dès 2014. Un dispositif de transport des enfants a également été mis en œuvre dès 2013 les

mercredis, afin d'acheminer les enfants de leur site de restauration à leur site d'activité périscolaire pour un coût de 108 000 €. Cette initiative n'a pas été reconduite en 2014. Une communication spécifique a été élaborée pour tenir les familles informées ;
- de l'accompagnement par l'AFNOR dans la mise en œuvre de cette démarche pour un coût total de 80 000 €.

Durant l'année 2013, une très large concertation a été menée. Un comité de pilotage présidé par le 1er adjoint au maire, assisté des élus de compétence concernés (vie scolaire, sports, culture, animation, politique de la ville, ressources humaines, finances) et de la direction générale, et composé des représentants des directions concernées, s'est chargé de piloter ce projet transversal et d'acter les décisions.

En parallèle, des groupes de travail se sont réunis pour travailler aux modalités très concrètes de la mise en œuvre de cette réforme. Les directeurs d'écoles, les représentants de l'Inspection Académique et des parents d'élèves, le secteur associatif local ainsi que les représentants du personnel ont largement été associés à cette démarche globale et concertée.

En s'engageant dans la réforme des rythmes scolaires, la commune de Clermont-Ferrand désirait renforcer, et accroitre encore son intervention éducative auprès des enfants. À ce titre, la commune a souhaité conserver et maintenir les agents déjà mobilisés antérieurement sur des activités périscolaires, comme l'enseignement musical. La priorité a été portée sur le renforcement et l'animation du projet éducatif territorial.

Pour l'année scolaire 2014-2015, la commune a procédé à quelques ajustements après concertation :
- l'augmentation de la durée de 15 minutes des devoirs ;
- la réouverture de la cantine pour tous, le mercredi midi ;
- la réduction des transports en responsabilisant les familles ;
- l'augmentation du temps d'activité le vendredi après-midi (jour à redéfinir).

Aujourd'hui, les trois directions chargées d'intervenir sur les temps scolaires, périscolaires et extra-scolaires font l'objet d'une complète réorganisation qui correspond aux axes stratégiques du projet de développement des services municipaux, afin de les mettre en adéquation avec les évolutions intervenues ces dernières années et les besoins et les attentes de la population.

S'agissant des effectifs mobilisés, 15 adjoints d'animation et directeurs d'accueils de loisirs sans hébergement ont été recrutés sous le statut de contractuels pour la rentrée 2013-2014, avant d'être « stagiairisés » dès la rentrée 2014-2015. En outre, 21 agents contractuels ont été recrutés sur des temps de travail non-complets, pour assurer des missions d'animation sur le temps périscolaire ainsi que quelques missions d'entretien de locaux. De même, 15 apprentis disposant du Brevet Professionnel de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et du Sport (BPJEPS) ont été embauchés pour la rentrée 2014-2015. Enfin, six agents ont également été recrutés en 2015, en contrats pour besoin occasionnel, afin de pouvoir assurer les inscriptions aux activités péri et extra-scolaires, la réforme des rythmes scolaires ayant nécessité de refondre complètement les modalités d'inscription des enfants. Ce dispositif n'a, en revanche, pas été reconduit pour la rentrée 2014-2015, les services concernés s'étant structurés en conséquence entre-temps.

En lien avec les taux d'encadrement, l'ordonnateur a précisé que la commune a dû faire face à 450 élèves supplémentaires sur les deux dernières années.

En termes d'aides financières reçues, le fonds d'amorçage a été déterminé pour un montant de 50 € par élève. Ainsi, à l'échelle de la commune de Clermont-Ferrand et des 9 000 élèves scolarisés, cela représente un montant de 450 000 € par année scolaire (446 000 € pour 2013-2014 et 451 850 € pour 2014-2015).

4.1.4- Les perspectives à partir de 2015

Pour anticiper sur la baisse attendue des dotations de l'État, la collectivité a d'ores et déjà mis en œuvre des mesures visant à contenir sa masse salariale et ses effectifs, qui représentent aujourd'hui 66 % de ses charges de fonctionnement. La collectivité s'est fixée comme objectif de diminuer progressivement ce poste de dépenses et de le maitriser annuellement à hauteur du glissement vieillissement technicité (GVT)[18]. Ainsi, les crédits inscrits au budget primitif pour 2015, soit 106,99 M€, ne concèdent qu'une hausse de 0,4 % par rapport aux consommations de crédits portées au compte administratif de 2014, d'un montant de 106,55 M€.

En termes d'actions pluriannuelles spécifiques aux ressources humaines, un agenda social couvrant la période de 2015 à 2017 a été présenté au comité technique de juin 2015. Trois grandes thématiques y ont été déclinées :

- favoriser l'épanouissement au travail et accompagner les parcours professionnels. Pour ce faire il faut tenter de promouvoir l'égalité femme/homme au travail et lutter contre les précarités, mettre en place l'entretien professionnel comme outil de management et de prévention des risques professionnels, définir les règles de la mobilité interne et structurer les parcours professionnels, accompagner les agents en situation de reclassement et favoriser le maintien dans l'emploi, structurer la politique d'insertion professionnelle (accueil de stagiaires, apprentis, contrats aidés, travail d'intérêt général), renforcer les compétences de base des agents ;
- améliorer les conditions de travail au service des agents et des projets municipaux, en cherchant à développer les outils d'accueil individuel et collectif des nouveaux arrivants, à prévenir les absences incompressibles, à structurer la procédure de médiation sociale au sein de la collectivité, à prévenir les risques psycho-sociaux, et les troubles musculo-squelettiques, à favoriser la protection sociale complémentaire des agents (pour les risques santé et de prévoyance),à accueillir et accompagner les agents en situation de handicap ;
- construire un dialogue social au service de l'efficacité collective, exigeant de structurer les instances du dialogue social, d'analyser le bilan social et les indicateurs RH avec les organisations syndicales, de développer les outils de communication interne à destination des agents, de proposer aux personnels d'encadrement des indicateurs RH leur permettant de participer au dialogue de gestion, de dresser un état des lieux des éléments de rémunération afin de sécuriser la paie et d'assurer l'équité entre les agents, d'accompagner le projet de transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine.

L'ordonnateur a également indiqué à la chambre que le taux de remplacement des emplois permanents a été ramené à 44,3 % en 2015, par un remplacement « questionné » des départs à la retraite (32 suppressions en 2015 sur 64 départs en retraite) et des fins de contrat (42 contrats non renouvelés en 2015).

Par ailleurs, le recours aux heures supplémentaires est strictement encadré, et les heures accomplies doivent donner lieu prioritairement à récupération. Un objectif de réduction de

[18] Le GVT est l'une des trois composantes de l'évolution de la masse salariale. On distingue :
Le GVT positif qui retrace l'incidence positive sur la masse salariale des avancements (à l'ancienneté, aux choix, par concours interne, ...) et de l'acquisition d'une technicité.
Le GVT négatif qui traduit l'incidence négative sur la masse salariale du remplacement des vieux fonctionnaires (en haut de la grille salariale) par des nouveaux (en bas de cette même grille, donc moins bien payés).

16 % des heures supplémentaires payées a été fixé pour l'année 2015. L'ordonnateur a précisé qu'en termes budgétaires, le volume des heures supplémentaires représenteraient 0,7 M€ en 2016 contre 1,1 M€ en 2013.

La commune compte également limiter le budget relatif à la rémunération des vacataires auxquels elle fait appel, notamment dans le cadre des activités loisirs, animation, petite enfance et culture. Un objectif de diminution d'un million d'euros a été décidé pour le budget 2015. À cet effet, un suivi mensuel est conduit par les directions des finances et des ressources humaines, avec les directions opérationnelles concernées. L'ordonnateur a précisé que, dans un objectif de résorption de l'emploi précaire, un grand nombre de vacataires a déjà pu bénéficier d'une évolution de statut et d'autres suivront « tout en respectant l'objectif de maitrise de la masse salariale ».

4.2- La gestion des effectifs et des carrières

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) vise à permettre à une collectivité d'anticiper les évolutions de ses ressources humaines et de rechercher la meilleure adéquation possible avec ses besoins.

En réponse aux recommandations précédemment formulées par la chambre invitant à l'optimisation des outils d'accompagnement informatique du chantier de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) et à l'expérimentation de l'ensemble des volets de ce chantier sur une direction de taille significative avant de le généraliser, l'ordonnateur a précisé qu'un diagnostic récent du système d'information des ressources humaines a permis de mettre en exergue les besoins prioritaires en matière d'informatisation ou d'automatisation de certaines fonctions de ressources humaines. Plusieurs chantiers ont, d'ores et déjà, été engagés notamment au sein du service de gestion de la paie.

La commune de Clermont-Ferrand n'a pas mis en œuvre de réelle GPEEC, jusqu'à ce jour, même si elle a commencé à développer quelques outils. Ainsi, la commune a mis en place depuis 2007 des entretiens annuels d'activité, qui permettent de faire émerger les besoins en formation et les évolutions de carrières souhaitées par les agents. Cette démarche n'est cependant pas généralisée à l'ensemble des personnels communaux, elle concerne pour l'heure surtout les agents de catégorie A.

De faible portée et ampleur, ces démarches ne permettent pas de considérer que la commune ait sensiblement progressé en matière de GPEEC malgré les précédentes observations et critiques formulées. Il lui reste en particulier à mettre en œuvre, conformément aux objectifs qu'elle s'est assignée :

- l'entretien professionnel annuel ;
- une cartographie des postes ;
- une généralisation et harmonisation des fiches de poste ;
- la détermination d'aires de mobilité et de passerelles professionnelles entre emplois au moyen de dispositifs d'accompagnement tels que bilans de compétences ou parcours de formation ;
- des dispositifs de cotation des postes (adéquation grade/poste) ;
- des itinéraires métiers ;
- une meilleure connaissance et prise en compte de la pénibilité au travail et de l'usure professionnelle

En octobre de 2015, l'entretien professionnel annuel a été généralisé et devrait constituer un véritable outil prospectif sur lequel la collectivité pourra asseoir sa politique de GPEEC en recensant les vœux de mobilité des agents.

L'ordonnateur reconnait que la gestion de ses effectifs se fait de plus en plus à flux tendu. Or en 2015, le renforcement et l'adaptation des outils prospectifs étaient encore en cours de déploiement, alors que de tels outils sont indispensables pour mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Pour mener à bien l'ensemble de ces chantiers, il a été décidé de créer à la direction des ressources humaines.

La commune s'est donc dotée de quelques outils tels que des revues d'effectifs organisées régulièrement par direction et visant à prévoir, à l'échéance d'un ou deux ans, les besoins en compétences en fonction des projets et des changements d'organisation. Elle se préoccupe aussi de connaitre et d'anticiper, pour les trois ans à venir, les départs en retraite.

Un agent a été redéployé sur une mission spécifique GPEEC, chargé du mode opératoire de cette politique et de veiller à la transversalité des actions entre les différents services, notamment pour renforcer la mobilité interne.

4.2.1- La politique de recrutement

Aux termes de son précédent rapport, la chambre recommandait à l'ordonnateur, eu égard aux enjeux de la politique de recrutement pour la maîtrise de la masse salariale, de poursuivre la définition d'objectifs généraux en matière de recrutement, complétés par des objectifs sectoriels tenant compte de l'évolution des techniques et des missions de service public ainsi que de l'analyse des différentes composantes de l'effectif du personnel municipal.

De l'aveu même des services ordonnateurs, même si des chantiers ont été mis en œuvre ponctuellement au gré de projets de réorganisation de services, la collectivité n'appuie pas encore suffisamment le pilotage de la masse salariale sur des objectifs généraux et sectoriels clairement définis.

En parallèle, la réalisation d'une cartographie des métiers municipaux complétée par des indicateurs d'âge, de sexe, d'absentéisme et de pénibilité notamment, permettra de définir des objectifs sectoriels au regard de l'évolution souhaitée des politiques publiques.

La chambre recommandait également à la commune, compte-tenu du grand nombre de vacataires auxquels elle a recours, de réaliser une étude typologique de ces emplois, afin de distinguer ceux susceptibles de relever en droit de la catégorie des agents non-titulaires dont les conditions d'emploi sont plus coûteuses pour la collectivité, du fait des garanties et droits qu'elle confère aux personnes recrutées dans ce cadre.

Il a été observé sur la période sous revue que les principales activités pour lesquelles la collectivité a recours à l'emploi de vacataires, sont l'animation, la vie scolaire et périscolaire, le sport et la culture. L'ordonnateur a précisé qu'un travail d'étude typologique avait été engagé en 2013, puis interrompu au moment de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires qui a inévitablement interféré sur les besoins en personnels titulaires, contractuels et vacataires.
Mais, l'ordonnateur a indiqué à la chambre que la ville a souhaité s'engager dans une politique active de lutte contre la précarité. C'est ainsi que 35 vacataires de la direction de l'enfance ont eu une évolution de statut depuis novembre 2015 grâce à des contrats de non titulaires, de même 27 à la direction de l'enfance en septembre 2016. Tous les adjoints aux responsables de centre de loisirs sont devenus du personnel permanent, 9 vacataires de la direction de la communication n'ont plus ce statut depuis le.1er août 2016 et ce chantier de déprécarisation se poursuivra en 2017.

Après deux années scolaires de mise en œuvre et une restructuration complète des deux directions principalement concernées, la direction de l'animation, de la jeunesse et des

Loisirs (DAJL) et la direction de la vie scolaire et de la petite enfance (DVSPE), le besoin en effectifs parait être stabilisé et susceptible d'être évalué précisément.

Les investigations menées dans le cadre du présent contrôle ont révélé que la politique de recrutement n'a pas donné lieu à débats et délibération du conseil municipal. La collectivité ne s'est pas plus dotée d'un schéma pluriannuel de recrutement.
Cependant, une analyse des besoins est systématiquement réalisée en amont de tout recrutement, une commission ressources humaines mensuelle ayant été mise en place à cet effet. Mais si certains besoins sont identifiés et connus pour les auxiliaires de puériculture, les métiers de la petite enfance ou de l'animation notamment, il n'existe pas d'approche globale pour l'ensemble des filières, catégories, grades, postes, métiers et compétences.

Les propositions de création ou de suppression de postes, examinées par la commission RH, font l'objet d'une évaluation financière. Un tableau de bord présentant l'évolution budgétaire, mois par mois, de la masse salariale est également présenté à l'exécutif par grandes rubriques distinguant les titulaires, les contractuels, les frais médicaux, ou les prestations d'indemnisation du chômage.

Le recours à la mobilité interne se limitait, jusqu'à récemment, au seul repositionnement des agents en restrictions médicales ou aux nécessités de reclassement des agents reconnus inaptes à leurs fonctions. Dans un contexte financier de plus en plus contraint, le nouvel exécutif a engagé une réflexion en vue de structurer, organiser et étoffer une véritable politique de mobilité interne.

En définitive, les seules avancées significatives méritant d'être relevées tiennent aux premiers outils de prospective développés par la voie des revues d'effectifs organisées régulièrement par direction, et des tableaux de bord permettant d'identifier les départs à la retraite potentiels et ceux confirmés pour les trois ans à venir ;

La chambre invite l'ordonnateur à mieux définir sa politique de recrutement, en veillant à l'intégrer au rapport d'orientations budgétaires qui doit désormais comporter un volet de gestion des ressources humaines. À cet effet, il convient de mettre en place des outils de pilotage pluriannuels et de déterminer les besoins au travers d'une approche consolidée des effectifs par filières, catégories, grades, postes, métiers et/ou compétences.

4.2.1.1- Les flux annuels d'entrée et de sortie

L'augmentation des effectifs sur la période 2011-2014 s'est essentiellement opérée sur l'année 2013 avec un solde de flux positif global (entrées-sorties) de 85 effectifs contre 104 effectifs permanents (cf. Annexe 4 - Tableau 48). Les nouvelles entrées de personnels municipaux sont très supérieures au niveau des sorties de personnels, toutes causes confondues incluant en particulier les départs à la retraite.

Tableau 16 - Évolution des entrées et sorties

	2011	2012	2013	2014
Total entrées	156	194	265	266
Total sorties	133	92	78	152
Dont départ à la retraite	*54*	*60*	*66*	*60*

Source : Clermont-Ferrand

S'agissant des flux de sorties, les licenciements ont fortement diminué tandis que le nombre des fins de contrat a triplé. La collectivité s'efforce en effet d'intégrer les contractuels éligibles, en application notamment des dispositions de la loi dite Sauvadet du 12 mars 2012.

S'agissant des flux d'entrées, il est noté une évolution à la hausse des contractuels entre 2013 (115) et 2014 (113), qui serait due à l'ouverture de nouveaux équipements municipaux (Crèche Barbecot, usine élévatoire, Opéra, entre autres) ainsi qu'à la réforme des rythmes scolaires. La forte augmentation de la catégorie dite « autres » recrutements, observée depuis 2013, résulte de l'application de la Loi Sauvadet et du recrutement d'emplois d'avenir.

L'ordonnateur justifie cette situation par la réforme des rythmes scolaires, et la mise en service d'équipements municipaux comme évoquées précédemment.
En moyenne sur la période, la commune a procédé au recrutement de 138 saisonniers chaque année, essentiellement au sein des directions des sports et de la logistique, de la culture ainsi que de l'espace public, représentant un volume financier moyen de 285 000 €. À partir de 2015, il a été décidé de limiter très fortement cette pratique à des fins d'économies budgétaires, avec une prise de décision au niveau directorial et la mise en place d'une commission mensuelle de suivi des vacataires.

4.2.1.2- Le remplacement des départs à la retraite

Le nombre de départs annuels à la retraite reste assez stable sur la période, avec 60 départs en 2014.

La collectivité dispose d'un tableau de bord recensant les agents pouvant prétendre à faire valoir leurs droits à la retraite à court et moyen terme (visibilité sur trois ans). L'ordonnateur utilise cet indicateur afin de maîtriser sa masse salariale. Cet objectif de maitrise bénéficie aussi de l'effet « Noria », avec le remplacement des agents partant en retraite par des agents plus jeunes et moins gradés.

Il apparait cependant que les agents ont tendance à repousser leur date de départ effectif, en raison des dispositions législatives et réglementaires sur les retraites et de la faiblesse du montant de pension à percevoir. Selon l'analyse de ce tableau de bord, il apparait que sur les 123 agents susceptibles de prendre leur retraite en 2015, seuls 61 en avaient fait la demande.

Dans un contexte budgétaire plus contraint, la collectivité a engagé des mesures visant à réduire le taux de remplacement par l'inflexion de sa politique de recrutement. Le nouvel exécutif envisage en particulier de déterminer, par direction, un taux de couverture[19] pour les prochains exercices budgétaires.

La chambre invite la collectivité à mieux maitrise son taux de remplacement des agents partant à la retraite, ce qui semble avoir été d'ores et déjà mis en œuvre avec un taux de remplacement des emplois permanents inférieur à 50%.

4.2.2- La gestion des carrières

4.2.2.1- L'avancement de grade

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, a modifié l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984, en supprimant la règle des quotas et en instaurant celle des ratios, pour déterminer le nombre de fonctionnaires promouvables à un grade supérieur par rapport à l'ensemble des effectifs du grade. La collectivité doit donc fixer, après avis du comité technique, les ratios d'avancement pour chacun des grades. S'il n'est pas défini de niveau minimal ou maximal, l'absence de détermination de ratios interdit

[19] Remplacements circonscrits aux taux enfants/agents ou public/agents pour assurer la continuité du service public.

tout avancement. De nombreuses collectivités ont fait le choix de fixer à 100 % l'ensemble des ratios d'avancement pour les différents grades.

Telle n'est pas l'option retenue pour la commune de Clermont-Ferrand, dont le conseil municipal détermine, par délibération et chaque année, après avis du comité technique les ratios d'avancement pour chacun des grades des cadres emplois.

Tableau 17 - Ratios moyens d'avancement de grade

	2010			2011			2012			2013			2014		
	Promouvables	Promus	ratio	Promouvables	Promus	ratio	Promouvables	Promus	ratio	Promouvables	Promus	ratio	Promouvables	Promus	ratio
CATEGORIE C	535	359	0,7	464	95	0,2	501	108	0,2	581	156	0,3	610	186	0,3
CATEGORIE B	84	33	0,4	57	9	0,2	64	16	0,3	49	8	0,2	42	10	0,2
CATEGORIE A	27	7	0,3	63	11	0,2	53	14	0,3	52	13	0,3	56	5	0,1
TOTAL	**646**	**399**	**0,6**	**584**	**115**	**0,2**	**618**	**138**	**0,2**	**682**	**177**	**0,3**	**708**	**201**	**0,3**

Source : Clermont-Ferrand.

La commune de Clermont applique une politique d'avancement de grade, maitrisée et différenciée en fonction des catégories, de manière à soutenir les grades les moins élevés dans la hiérarchie. Mais, elle n'a pas prévu de dispositif particulier visant à freiner l'obtention rapprochée d'avancements de grade au bénéfice du même agent.

4.2.2.2- L'avancement d'échelon

Les statuts particuliers des différents cadres d'emplois déterminent une durée maximale de séjour dans un échelon, et une durée minimale pour l'accès à l'échelon supérieur. Ces durées variables ont une incidence directe en termes financiers, puisqu'elles conditionnent le déroulement des carrières, déterminant la rémunération et permettant l'accès à un grade ou à un cadre d'emploi supérieur. La loi (article 17 de la loi n° 83-634 précitée) impose de tenir compte « *des notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle* », c'est-à-dire des appréciations générales et des notes attribuées lors de l'évaluation. Prononcé par l'autorité territoriale, l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit, l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale doit être réservé aux seuls fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie.

Il ressort des contrôles menés que la commune de Clermont-Ferrand privilégie les avancements à l'ancienneté minimale, ces derniers ayant représenté 92 % de l'ensemble des avancements accordés en 2014. Elle ignore tout principe de modulation de la durée d'avancement, entre les limites minimale et maximale règlementairement fixées.

Tableau 18 - Nombre d'avancement d'échelon en 2014

	Nombre d'avancements à la durée minimum	Nombre d'avancements à la durée maximum	TOTAL
CATEGORIE A	57	0	57
CATEGORIE B	126	6	132
CATEGORIE C	596	61	657
TOTAL	779	67	846

Source : Clermont-Ferrand.

La simple réduction de la proportion des avancements consentis à l'ancienneté minimale, en recourant plus régulièrement à des avancements à la cadence moyenne, permettrait de limiter les effets financiers du glissement-vieillesse technicité et de constituer des marges

d'économies et de gestion des personnels. À titre d'illustration une estimation a été réalisée sur les effectifs 2013 des filières techniques et administratives, sur la base d'un échantillon représentant 73 % de l'ensemble des effectifs de Clermont-Ferrand. Il en résulte une évaluation financière à 1,5 M€ du surcoût résultant de l'avancement à la durée minimum, par rapport à une durée moyenne. Cependant, à compter du 1er janvier 2017 en vertu de l'article 148 de la loi 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, une durée unique d'avancement s'imposera pour tous les fonctionnaires.

Tableau 19 – Estimation du gain avec un avancement à la durée moyenne

Catégorie	Grade	Échantillon retenu pour le calcul du surcoût - Nb d'agents	Part échantillon dans la catégorie	Traitement annuel brut moyen (entre début et fin de carrière)	Gain indiciaire cumulé avancement minium	Surcout indiciaire par catégorie sur échantillon	Économies potentielles en €
A	Attachés	97	61,44%	27 588	5,15%	4,64%	297 568,49
	Ingénieurs	48		26 758	3,61%		
B	Rédacteurs	77	59,59%	21 009	1,70%	1,66%	136 485,83
	Techniciens	153		21 300	1,64%		
C	Adjoints Adm./ Tech.	1612	77,02%	17 885	2,73%	2,73%	1 021 929,23
Total		1987	73%				1 455 983,54

Source : CRC, selon le guide des métiers territoriaux édition 2010 du CNFPT et des statuts particuliers de chaque grade

4.3- La formation

Dans son précédent rapport, la Chambre recommandait également à l'ordonnateur de concevoir le plan de formation dans une optique clairement pluriannuelle, comme elle a commencé à le faire, et d'organiser la mise en œuvre du droit individuel à la formation (DIF) afin que ces deux volets de la politique de formation des personnels soient bien considérés comme des leviers stratégiques de la gestion prévisionnelle de ses ressources humaines.

Le plan de formation de la commune est davantage construit sur une logique de recensement des besoins individuels en formation, sans véritable lien avec des objectifs généraux, transversaux et collectifs de renforcement ou de développement des compétences. La méthode d'élaboration de ce plan doit être revue, afin que les grands axes de formation recherchés par la direction générale et la DGRHDS sous-tendent également les besoins individuels. L'exploitation et la valorisation systématiques des éléments des comptes rendus d'entretiens professionnels devraient permettre à la DGRHDS de pouvoir prendre en compte, outre les besoins individuels des agents municipaux, les projets de changements en termes de réorganisations de service liées à l'évolution des politiques publiques par exemple, la dématérialisation des procédures, les difficultés et les dysfonctionnements couramment rencontrés dans la collectivité, ou bien encore les changements de culture.
Malgré l'information qui est régulièrement délivrée sur le DIF, ce dispositif reste très peu utilisé par les agents municipaux.

La chambre réitère sa précédente recommandation, demeurée sans suite, de concevoir un plan de formation pluriannuel en lien avec les objectifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'ordonnateur a cependant indiqué à la chambre que le nouveau plan de formation 2017-2018 serait conçu comme un outil d'accompagnement de la modernisation de l'administration.

4.4- Le temps de travail

4.4.1- Le cadre

La commune de Clermont-Ferrand a conclu avec l'Etat, le 1er mars 1982, un contrat dit de solidarité introduit par l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982. En vertu de ce contrat, elle a réduit la durée hebdomadaire de travail des agents municipaux à 35 heures, en fixant toutefois une durée annuelle de 1 554 heures[20]. Par suite de la réforme de 2001 relative au temps de travail, et notamment du décret du 12 juillet 2001, la commune a acté par délibération du 20 décembre 2001 le passage à la durée de droit commun, à savoir 35 heures hebdomadaires à partir du 1er janvier 2002, tout en maintenant à 1 554 heures la durée annuelle de travail. Dans le cadre du dispositif de solidarité envers les personnes âgées, cette durée annuelle a été portée à 1 561 heures depuis 2004 (cf. Annexe 4 - Tableau 51).
Ce décompte annuel est en réalité de 1 547 heures, sur la base d'une durée hebdomadaire de 35 heures, de 27 jours de congés annuels et de 4 jours du maire, auxquels s'ajoutent les 2 jours supplémentaires liés au fractionnement des congés, non comptabilisés par l'ordonnateur au motif qu'ils ne sont pas automatiques au même titre que les congés d'ancienneté (cf. guide des congés et autorisations d'absences des agents municipaux 2013). Au regard du régime de droit commun procédant des dispositions législatives et réglementaires, la durée du temps de travail effectif à la commune de Clermont-Ferrand s'avère ainsi inferieure de 60 heures par rapport à la durée légale fixée.

Tableau 20 - Comparatif du régime adopté par Clermont-Ferrand avec le régime légal

Régime légal		Régime adopté par Clermont-Ferrand	
1 607	Nombre d'heures obligatoires par an		
365	Jours calendaires	365	Jours calendaires
104	Samedis et dimanches	104	Samedis et dimanches
8	Jours fériés légaux (moyenne)	8	Jours fériés (moyenne)
25	Jours de congés légaux	27	Nombre de jours de congé annuel adopté
2	Jours, au titre du fractionnement des congés	6	2 jours hors période + 4 jours maire
226	Jours travaillés	220	Jours travaillés
45,2	Soit, nombre de semaines travaillés	44	Soit, nombre de semaines travaillées
Détermination du respect du contingent légal de 1607 heures			
Contingent atteint		Contingent non atteint	
		35	Nombre d'heures par semaine adopté
		1547	Nombre d'heures travaillées dont 1 jour de solidarité
		60	Nombre d'heures<1607
		8,57	Soit, Nombre de jours de travail perdu

Source : CRC, d'après les éléments du protocole 2001

Le surcoût budgétaire annuel lié à ce régime clermontois, dérogatoire à la durée légale résultant du plafond réglementaire de 1 607 heures de travail par an, est de l'ordre de 3,6 M€ sur la base d'un coût moyen d'un agent, toutes catégories confondues.

[20] Soit 365 jours – 104 jours de repos hebdomadaires – 27 jours de congés annuels – 4 jours du maire = 222 jours x 7 heures = 1 554 heures annuelles.

Tableau 21 - Evaluation du surcout budgétaire du régime du temps de travail

Charges de personnel 2013	105 134 211 €
Effectif permanents 2013 (titulaire et non titulaires)	2 683
Non titulaires sur emplois non permanents 2013	274
Cout moyen d'un agent 2013	35 554,35
Sureffectif théorique	101,37
Surcout budgétaire	3 604 109 €

Source : CRC, d'après le bilan social 2013

Ne sont pas décomptées dans la durée du temps de travail les diverses autorisations d'absence, accordées notamment au titre de l'ancienneté (de un jour pour 10 ans de service à cinq jours pour 30 ans et plus), du départ à la retraite (droit à trois jours de congés par mois au lieu de 2,5 jours), ou des congés bonifiés pour les agents originaires des territoires d'outre-mer (trente jours).

La commune de Clermont-Ferrand a également mis en place le compte épargne temps (CET) par délibération du 25 octobre 2002, modifiée et complétée depuis. La monétisation des jours de CET n'étant pas prévue par la collectivité, les agents ne peuvent les consommer que sous forme de congés. Au 31 décembre 2013, le nombre de jours CET accumulés s'élevait à 9 884 (contre 8 142 en 2012). Rapporté au coût moyen d'un agent, le nombre de jours de CET accumulés au 31 décembre 2013 représente 1,6 M€.

La chambre considère que, du fait des mesures plus favorables que celles du droit commun présentement applicable et consenties dans un contexte historique très particulier, le régime du temps de travail en vigueur dans la commune restreint ses marges de manœuvre financières dont elle aurait pu disposer utilement. Il induit une perte annuelle de 162 900 heures, correspondant à 101,37 ETP. La chambre relève, au surplus, que cette perte annuelle a pratiquement doublé depuis son précédent contrôle, qui avait abouti à le chiffrer à 86 940 heures soit 54,10 ETP sur la base de 1 554 heures annuelles.

Malgré les précédentes observations et recommandations de la chambre, confortées et réitérées par les constats effectués dans le cadre du présent contrôle, l'ordonnateur a indiqué ne pas entendre revenir aux 1 607 heures de temps de travail annuel fixé règlementairement, privilégiant les objectifs de modernisation de l'administration communale et l'adaptation de l'organisation des services à l'évolution des besoins des usagers.

4.4.2- Les heures supplémentaires

La grande partie des agents municipaux exerçant dans les bureaux se voit appliquer un cycle de travail dit « classique ». Celui-ci correspond à une journée de sept heures sur l'amplitude horaire de 8h15 à 16h, avec une pause méridienne d'une durée minimale de 45 minutes défalquée du temps de travail.

Des cycles de travail spécifiques, soumis à validation par le comité technique, s'appliquent à certains établissements ayant des horaires d'ouverture particuliers compte tenu du champ d'activité (loisirs, culture,...) ou des nécessités d'ouverture au public. Ces cycles se déroulent sur des journées de sept heures de travail, avec des roulements au sein des équipes de façon à couvrir le temps d'ouverture de l'établissement. Dans d'autres cas encore, les horaires peuvent varier afin de prendre en compte les contingences de saisons.

Les services techniques sont les plus affectés par des amplitudes horaires adaptées en fonction des tâches : par exemple de 7h15 à15h ou de 13h à 20h pour la direction de l'espace public, de 5h à 12h ou de 12h45 à 19h45 pour les conducteurs d'engins, ou encore sur les trois jours de vendredi à dimanche, un volume de 27h30 de travail effectif pour les

équipes intervenant le week-end. De tels cycles atypiques sont également appliqués aux agents de la police municipale et aux gardiens de cimetières.

Les cycles de travail ont été révisés dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, notamment pour les personnels travaillant dans la restauration, les assistantes maternelles ou les infirmières scolaires. L'annualisation du temps de travail a par ailleurs été mise en place, notamment pour les postes de régisseurs de spectacles et certains agents de la direction de la vie scolaire et de la petite enfance.

Au-delà du cycle de travail, les personnels communaux peuvent bénéficier d'heures de récupération de temps de travail et d'heures supplémentaires.
Le régime des RTT est applicable à tous les agents de catégorie A et B sous réserve de critères cumulatifs :

- exercer des responsabilités d'encadrement ;
- exercer un degré de responsabilité impliquant une certaine autonomie ;
- ne percevoir aucune autre forme de rémunération des heures réalisées au-delà du cycle de travail au titre d'indemnité horaires pour travail supplémentaire notamment.

Le cumul d'heures ouvrant droit à RTT est plafonné par quotité de travail, de 12h15 pour un travail à mi-temps à 24h30 pour un travail à temps plein ; il peut être reporté sur le trimestre suivant, à l'exception du 4ème et dernier trimestre de l'année.

L'accomplissement d'heures supplémentaires par dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail doit répondre à une nécessité absolue de service et faire l'objet d'une validation par le chef de service. Le principe de compensation des heures supplémentaires est par priorité la récupération, la rémunération devant demeurer l'exception. Lorsqu'elles donnent lieu à rémunération, elles sont réservées aux titulaires de catégorie C et B, d'un indice inférieur à l'indice brut 380, et ne peuvent excéder un quota de 25h maximum par service et par mois[21].

Selon les données du bilan social 2013, 61 308 heures supplémentaires ont été payées pour 9 164 heures récupérées[22], soit à peine 13 % des heures supplémentaires réalisées pour les 851 agents concernés. Ce volume d'heures supplémentaires représente plus de 37 % d'heures perdues au titre du dispositif du temps de travail mis en place par la commune.

Selon le coût horaire moyen d'un agent[23] (22,98 €), le coût des heures supplémentaires pour l'année 2013 peut être chiffré à 1,4 M€. L'ordonnateur a précisé que la répartition de l'enveloppe des heures supplémentaires est définie par direction, chaque année, avec une minorisation de 16 % imposée pour l'année 2015, soit l'équivalent de 1 % de la masse salariale (1 M€).

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait au-delà de l'établissement de tableaux de bord, d'appliquer aux dépenses d'heures supplémentaires un dispositif de contrôle permanent équivalent à celui mis en place pour les saisonniers et les vacataires. Dans ce cadre, des tableaux de suivi ont été mis à la disposition des chefs de services, de manière à communiquer au service de la paie avant le 10 de chaque mois le nombre d'heures supplémentaires réalisées au cours du mois.

Même si l'ordonnateur assure avoir renforcé le suivi des heures supplémentaires et des dépenses y afférentes, la chambre constate que le paiement de ces heures supplémentaires

[21] Délibération du 18 décembre 2003 : notes de services 2004, 2008 et 2014.
[22] Heures récupérées dont la direction des ressources humaines a connaissance.
[23] Charges de personnel 2013 / nb d'effectifs 2013 = cout moyen mensuel d'un agent 35 554 €.

ne relève pas d'une pratique exceptionnelle et que la récupération correspond davantage à la dérogation, contrairement au principe de compensation affiché par la collectivité.

4.4.3- L'absence au travail

La commune de Clermont-Ferrand a connu une progression du nombre de jours d'absence de 29 % de 2011 à 2014, en passant de 86 219 jours à 111 542 jours, soit un taux global d'absentéisme de 14 % en 2014 (cf. Annexe 4 - Tableau 52).

Le taux d'absentéisme pour raisons médicales a suivi la même tendance progressant de 8,3 % en 2011 à 10,5 % en 2014. Sans disposer de données détaillées par type de maladie, l'ordonnateur a précisé que l'absentéisme est plus élevé chez les agents titulaires, et plus particulièrement ceux affectés dans les services techniques municipaux, qui s'avèrent les services les plus accidentogènes avec un niveau de gravité supérieure.

Les services ordonnateurs ont également fait le constat que l'instauration en 2013 d'un jour de carence, sans dispositif de prise en charge financière dans la fonction publique, a entraîné a priori la diminution du nombre des arrêts pour maladie mais avec allongement de leurs durées. De même, il a été relevé que la suppression en 2014 du dispositif du jour de carence s'est accompagnée d'une augmentation de l'absentéisme.

Aucune étude du coût de l'absentéisme n'a été engagée.

Rapporté à l'effectif global et au coût moyen d'un agent tel que calculé ci-avant, la chambre évalue le nombre d'agents absents sur l'année à 380 ETP environ, soit un coût d'absentéisme de l'ordre de 14,8 M€ et un coût moyen par agent de 5 472 €, nettement supérieur à la moyenne nationale[24].

L'ordonnateur envisage de développer un plan de prévention des absences estimées compressibles, seule une analyse des accidents de travail étant pour l'heure diligentée.
Conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, et quand il y a lieu, la collectivité veille à recueillir l'avis de la commission de réforme pour s'assurer de l'imputabilité au service des accidents du travail déclarés. Elle a également recours, lorsqu'elle le juge nécessaire, à des contrôles médicaux assurés par des médecins libéraux agréés.

La collectivité n'a pas souscrit de contrat au titre du risque « Assurance du personnel des collectivités locales » ayant pour objet de lui garantir le versement ou le remboursement de charges lui incombant, en vertu de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 en cas de décès, de maladie ou d'incapacité de travail de ses agents.

La commune de Clermont-Ferrand n'a pas mis en place de délai de carence. En revanche, les agents qui sont placés en congés de longue maladie ou de longue durée perdent le bénéfice de leur régime indemnitaire. Elle a instauré une prime de présentéisme, qui constitue 10 % de l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (IEMP) par délibération du 29 septembre 2000 et 10 % de l'indemnité spécifique de service (ISS) par délibération du 28 juin 2002. Cette fraction du régime indemnitaire est versée, une fois l'an, aux agents ayant totalisé moins de dix jours d'absence pour maladie ordinaire, sur une période de référence allant du 1er novembre de l'année précédente au 31 octobre de l'année de versement. Selon les données des services ordonnateurs, la prime de présentéisme a pesé pour 635 405 € en 2014. Aucune évaluation de cette prime, quant à ses effets de prévention de l'absentéisme, n'a été faite jusqu'à présent.

---

[24] Les études réalisées au niveau national sur ce thème situent le cout moyen de l'absentéisme entre 1 368 € et 1 930 € par agent auquel se superposent des couts indirects induits par le recrutement d'un remplaçant, la désorganisation d'un service ou encore la perte de qualité du service rendu. Source SOFCAP, rapport annuel 2011.

L'ensemble des autres formes d'absence prévues dans le protocole du temps de travail, organisées et détaillées dans le guide des congés et autorisations spéciales d'absences des agents municipaux, dont les données sont quantifiées dans le système d'information des ressources humaines depuis 2012, représentent 9 263,5 jours pour l'année 2013 (cf. bilan social 2013). Rapporté au coût moyen journalier par agent, le cout de ces absences peut être estimé à 1,5 M €.

Tableau 22 - Autorisations spéciales d'absence

Nature	Nombre de jours prévus à Clermont-Ferrand	Nombre de jours autorisés aux agents de l'État
Ancienneté, par tranche de 5 ans de 10 ans à 30 ans et plus	entre 1 à 5	
naissances	3	3
décès	1 à 5 selon le lien de parenté	3 (enfant, conjoint, ascendant)
mariage	1 à 5 selon le lien de parenté	5 de l'agent
pacs	5 5	5 de l'agent
garde enfant handicapé	5 5	
maladie enfant moins de 16 ans	66	6
maladie enfant plus 16 ans	3	
maladie conjoint	5	
maladie ascendants	3	3
don du sang	1	
déménagement	1	2
formation sapeurs-pompiers	de 5 à 30 selon le niveau initial ou perfectionnement	
réserve militaire	5	
sportif haut niveau	5	

Source : Clermont-Ferrand, guide des congés et absences 2013

Au terme de ces développements, la chambre estime devoir appeler l'attention de l'ordonnateur sur le coût de l'absentéisme au travail porté par la collectivité, représentant de l'ordre de 15 % des charges de personnel.

Ce coût direct est accentué par la mise en place d'une prime de présentéisme, en lieu et place d'un délai de carence. Au surplus, les conditions d'octroi de cette prime de présentéisme, fondées sur le nombre de jours d'arrêt de maladie ordinaire, introduisent une forme de discrimination, juridiquement contestable, entre les motifs des arrêts et la nature des maladies.

Une gestion préventive de l'absentéisme, en permettant de réduire les surcoûts en résultant, constitue l'un des leviers à disposition de la collectivité pour maitriser et contenir sa masse salariale.

La chambre recommande à l'ordonnateur de se livrer à une étude détaillée des causes de l'absentéisme, de réfléchir aux actions de prévention à mettre en œuvre et de développer des indicateurs de mesure et d'analyse pour en effectuer l'évaluation. L'ordonnateur a pris acte de ces recommandations et s'est engagé d'y donner suite dans le cadre du plan de prévention 2016-2017 devant permettre de cibler les facteurs d'absentéisme (prévention des troubles musculo-squelettiques (TMS) et des risques psychosociaux (RPS), usage de produits chimiques…), de la mise en place d'indicateurs de suivi de l'absentéisme compressible et d'une l'étude de l'absentéisme par arrêt de maladie d'une durée de moins de six jours.

4.5- Le régime indemnitaire

4.5.1- Le cadre indemnitaire de Clermont-Ferrand

Au sein de la masse salariale, le poids du régime indemnitaire (toutes primes et indemnités confondues) est en recul, régressant de 12 % à 9 % entre 2011 et 2014 et ce, malgré une hausse des effectifs de 2 608 à 2 715 agents. Selon les données 2014 communiquées par l'ordonnateur, le régime indemnitaire représente 10,6 M€ en 2014.

Par délibération du 13 décembre 1991, la commune a fixé le cadre du régime indemnitaire applicable au 1er janvier 1992 aux agents communaux, conformément au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991. Cette délibération vise notamment le maintien de la prime annuelle versée antérieurement au titre des avantages acquis. Le régime indemnitaire de la commune de Clermont-Ferrand bénéficie à l'ensemble des agents titulaires et non titulaires. Il repose sur plus d'une trentaine de délibérations du conseil municipal prises entre 1991 et 2015, ce qui ne facilite pas la lisibilité de ce régime qui contient aujourd'hui plus de soixante primes et indemnités diverses (cf. Annexe 4 - Tableau 53).

La collectivité ne verse pas d'indemnités aux agents en congé de longue maladie, de longue durée, ou de grave maladie, ou placés en disponibilité médicale. La prime de présentéisme (cf. *infra*) ne bénéficie qu'aux agents ayant totalisé moins de dix jours de maladie ordinaire entre le 1er novembre de l'année N-1 et l'année N.

Les modalités d'attribution des diverses primes et indemnités sont paramétrées dans les applications informatiques de gestion des ressources humaines, au regard de la situation personnelle de chaque agent.
Des majorations de régimes indemnitaires sont versées en fonction :

- de l'encadrement ;
- de responsabilités particulières ;
- de la manière de servir ;
- de la technicité particulière ;
- des horaires de travail particuliers ;
- de la transversalité des missions.

Pour l'ordonnateur, seule une partie de l'IFTS est modulée en fonction de la manière de servir (majoration de 0,20 en fonction de l'évaluation annuelle et au maximum cinq fois dans la carrière de l'agent). Cette règle étant appliquée de manière inéquitable sur l'ensemble de la collectivité, une étude est actuellement menée pour la refondre dans le régime indemnitaire mensuel.

La notation n'a aucune influence sur le régime indemnitaire des agents. Seule la modulation de la durée d'avancement d'échelon, selon les qualités professionnelles des agents, est ainsi susceptible d'avoir une incidence sur le niveau de rémunération.

S'agissant de la mise en place et du développement du régime de la prime de fonctions et de résultats (PFR), aucune action ou réflexion n'a été signalée.

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à la commune, dans la perspective d'une généralisation souhaitée de l'évaluation professionnelle des personnels communaux, d'adopter une délibération de principe, comme le prévoit le décret du 29 juin 2010 relatif à l'entretien professionnel dans la fonction publique territoriale, afin de mettre en conformité la pratique locale de l'évaluation avec le formalisme prévu par ce texte.

La commune de Clermont-Ferrand ne s'est pas inscrite dans la démarche d'expérimentation prévue par le décret du 29 juin 2010.

Selon l'ordonnateur, le régime indemnitaire de la commune sera probablement révisé dans la perspective des transferts d'agents au bénéfice de la communauté d'agglomération devant évoluer vers un statut de communauté urbaine aux compétences élargies.

La chambre souligne l'absence de prise en compte de la manière de servir pour l'octroi de plusieurs primes. Or, l'orientation prise par la commune de lier la manière de servir à l'avancement, plutôt qu'à la modulation du montant des indemnités, sera interdite lorsque le régime d'avancement à durée unique sera entré en vigueur et mis en place, ainsi que le prévoit la loi de Finances pour 2016[25]. En conséquence, si la commune de Clermont-Ferrand entend maintenir un mécanisme de reconnaissance des qualités professionnelles et des manières de servir différenciées, selon les compétences et l'implication des agents, elle ne pourra le faire faute de pouvoir amender son régime antérieur, qu'en adoptant le nouveau régime indemnitaire issu du décret n°2014-513 du 20 mai 2014 (RIFSEP – régime indemnitaire prenant en compte les fonctions, sujétions, l'expertise et l'engagement professionnel), devant être appliqué et développé par l'ensemble des collectivités territoriales à compter du 1er janvier 2017.

4.5.2- La NBI

La réglementation[26] prend en considération la nature des fonctions occupées, se détachant des notions de filières ou grades, pour l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire.

Quatre fonctions sont recensées :

- direction et encadrement assorties de responsabilités particulières ;
- technicité particulière ;
- accueil à titre principal ;
- technicité et polyvalence particulières liées à l'exercice auprès de certaines collectivités.

La commune a accordé la NBI à 1025 agents titulaires communaux au titre de l'exercice 2014, soit 41 % de l'effectif (cf. Annexe 4 - Tableau 54). D'un coût annuel de 1 M€, la NBI servie aux agents clermontois représente soit 1,7 % de la masse salariale.
La commune devra veiller à ce que le nouveau cadre de la NBI attribuée aux agents travaillant principalement dans le périmètre d'un quartier classé au titre de la politique de la ville, prévu par le décret du 30 octobre 2015, tienne compte de la réduction du nombre de tels quartiers[27] sur le territoire de la commune, dont il résultera une cessation progressive, de 2016 à 2018, de la mise en paiement d'une NBI au bénéfice des agents concernés.

4.5.3- Les primes "sociales"

La commune intègre dans son régime indemnitaire divers primes, qui relèvent davantage de prestations d'action sociale de la commune vis-à-vis de ses agents : ainsi des primes de vacances, primes de naissance, primes de mariage, et autres primes de médaille… . L'ordonnateur considère cependant que ces primes ne font pas partie de l'action sociale, étant issus de différents dispositifs annexes conservés au titre des avantages acquis.

Par délibérations du 15 mars 1993, du 18 décembre 1997 et du 20 décembre 2001, la commune a repris la gestion directe des avantages sociaux, acquis collectivement avant la publication de la loi de 1984 précitée (article 111). Jusque-là gérées par le Comité d'actions

[25] Article 148-III de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 modifiant l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.
[26] Décrets 2006-779 et 780 du 3 juillet 2006 et décrets n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et n° 2001-1367 du 28 décembre 2001.
[27] Quatre quartiers prioritaires : Les quartiers Nord (Croix-de-Neyrat, Champratel, Les Vergnes), La Gauthière, Saint-Jacques, Fontaine-du-Bac (auparavant La plaine et Herbet en plus).

sociales et culturelles (CASC), les prestations concernées par ce transfert de compétences, sont les suivantes :

- les primes de vacances (1993) ;
- les primes de départ en retraite (1997) ;
- la prime de naissance (2001) ;
- la prime de mariage (2001) ;
- les primes de médaille du travail (2001) ;
- les prêts personnels à taux bonifiés (2001).

La délibération du 20 décembre 2001, relative au transfert de compétences du Comité d'action sociales et culturelles du personnel municipal à la commune de Clermont-Ferrand, a accentué cette confusion en indiquant que la prime de naissance, la prime de mariage, les primes de médaille du travail ainsi que les prêts personnels à taux bonifiés, au nombre des prestations d'actions sociales gérées antérieurement par le CASC depuis sa création, relevaient des avantages sociaux collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération (article 111), au même titre que les transferts déjà opérés pour les primes de vacances et de fin d'année (délibération du 15 mars 1993) et pour les primes de départ à la retraite (délibération du 18 décembre 1997).

Or, le versement d'une indemnité ne peut intervenir qu'à la condition qu'un texte législatif ou règlementaire le prévoie expressément. À titre d'exemple, le décret n° 87-594 portant création de la médaille n'ayant pas prévu l'attribution d'une indemnité pour cette décoration[28], cette dernière doit être regardée comme une prestation sociale prévue par les lois des 2 et 19 février 2007 relatives à la fonction publique territoriale[29] et non comme un complément de rémunération.

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, précise que les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération, en ce qu'elles sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. Les collectivités locales 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 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique, a autorisé le maintien d'avantages acquis ayant le caractère de complément de rémunération mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de ladite loi.

Par ailleurs, la loi du 19 février 2007 a complété le code général des collectivités territoriales en insérant les prestations d'action sociale dans la liste des dépenses obligatoires, immédiatement après la rémunération des agents (article L. 2321-2 alinéa 4 bis du code général des collectivités territoriales).

Au cas particulier, il apparait que les prestations d'action sociale (hors les primes de vacances assimilables aux primes de fin d'année) versées aux agents clermontois ont pour vocation d'améliorer leurs conditions de vie, ainsi que celles de leur famille, notamment en matière de restauration et de loisirs ou de soutien particulier en cas de situations difficiles.

Elles doivent être distinguées d'indemnités attribuées selon une approche et un objectif de complément de rémunération au sens règlementaire, tant dans leur formalisme que dans leur comptabilisation.

---

[28] QE N°7498 du 16.02.1998 JO (AN) p.928 ; CAA Paris 01PA00544 du 08.11.2004.

[29] Fiche 4 « la médaille d'honneur régionale, départementale et communale », conseil statutaire CIG Grande Couronne, octobre 2014.

Dans un souci de clarification, la chambre recommande de délibérer sur ces gratifications de manière disjointe et dissociée des indemnités, et de ne plus les qualifier de « primes » afin d'éviter d'entretenir la confusion dans la nature des diverses aides, prestations ou indemnités liquidées au bénéfice des agents, et ce, dans le cadre du nouveau régime indemnitaire qu'elle doit mettre en œuvre au plus tard au 1er janvier 2017 (RIFSEEP).

4.6- L'action sociale

L'article 70 de la loi du 19 février 2007 a introduit dans la loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale, un article 88-1 posant le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents. Dans le respect du principe de libre administration, la loi confie ainsi à l'assemblée délibérante le soin de fixer le périmètre des actions, c'est-à-dire la nature des prestations définies par l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, que la collectivité ou l'établissement public entend engager à ce titre : aides à la famille, telles que la prise en charge partielle des frais de garde de jeune enfant par l'attribution de chèques emploi service universel ; financement de séjours pour les enfants, en centres de vacances ou de loisirs, ou à des fins linguistiques ; prise en charge partielle des frais de restauration ; allocation de secours exceptionnels…

L'assemblée décide enfin, librement, des modalités de mise en œuvre de l'action sociale, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service : centre de gestion départemental de la Fonction publique territoriale au titre de ses missions facultatives, association nationale telle que le comité national d'action sociale (CNAS), associations locales telles que les comités d'action sociale.

Enfin, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) a dernièrement introduit de nouvelles dispositions en matière d'action sociale. Ainsi, l'article 69 impose l'ouverture d'une négociation locale sur l'action sociale, si des agents viennent à changer d'employeur dans les conditions fixées par ce même article.

4.6.1- Le cadre général de l'action sociale vis-à-vis des agents communaux

Les prestations d'action sociale vis-à-vis du personnel communal sont assurées par la collectivité et par le comité d'activités sociales et culturelles (CASC).

Les effectifs affectés à l'action sociale représentent deux ETP mis à disposition par la commune auprès du CASC, auxquels s'ajoute un ETP réparti entre les différents services municipaux impliqués, les services de concertation sociale, le service d'accueil et le service de la paie.

Une délibération du 29 avril 2011 est revenue sur le principe de transfert au CASC de plusieurs prestations, désormais gérées directement par les services municipaux, s'agissant du contrat de garantie obsèques, des tickets CESU et de l'aide aux vacances. L'allocation d'éducation pour enfant handicapé est également placée sous la gestion directe des services municipaux.

Sont concernés par les prestations sociales proposées par la municipalité, les agents titulaires et stagiaires, ainsi que les agents non-titulaires qui justifient d'une présence continue dans la collectivité d'au moins six mois. En outre, les agents retraités continuent de bénéficier des diverses prestations proposées par le CASC.

Selon l'ordonnateur, depuis la reprise de la gestion de certaines prestations auparavant gérées par le CASC, la commune y a consacré un budget annuel de l'ordre de 72,7 k€ en recettes et de 42 k€ en dépenses annuelles, de 2011 à 2013. Pour l'année 2014, le budget

s'est établi à 77 k€ en recettes et à 44 k€ en dépenses. Les recettes de ce budget correspondent pour l'essentiel à la facturation des tickets CESU aux agents, et comportent aussi le montant des salaires des agents mis à disposition remboursés par le CASC. Depuis le 1er janvier 2014, la commune participe également à la complémentaire santé, à hauteur de 202 € par agent bénéficiaire.

L'ordonnateur a établi un recensement de l'ensemble des dépenses d'action sociale en faveur du personnel engagées par la commune sur la période de 2011 à 2014 : elles ont atteint 538 k€ en 2014, soit de l'ordre de 437 € par agent bénéficiaire (cf. Annexe 4 - Tableau 55).
Mais il ressort de l'analyse des différentes lignes du service de la paye, effectuée sur l'année 2014, que diverses prestations d'actions sociales, présentées dans le régime indemnitaire, se sont d'ores et déjà élevées à plus de 1,33 M€ (primes de vacances ...). Interrogé sur ce point, l'ordonnateur a fourni le descriptif de l'ensemble des prestations d'actions sociales présenté dans son bilan social de 2009 à 2013, dont il ressort qu'elles ont avoisiné 4 M€ chaque année.

Tableau 23 – Recensement des prestations d'actions sociales

en €	2010	2011	2012	2013
Prestations versées directement	**3 595 336,62**	**3 472 812,85**	**3 509 651,95**	**3 619 186,88**
allocation frais de garde	*1 200,6464*	--	-	-
prime départ à la retraite	*247 257,36*	*324 685,34*	*362 961,35*	*405 926,97*
prime médaille du travail	*31 647,00*	*28 346,00*	*20 513,00*	*22 936,00*
prime mariage	*6 576,75*	*5 561,07*	*6 089,08*	*7 299,13*
prime naissance	*18 171,40*	*14 161,03*	*14 571,31*	*13 455,65*
prêt immobiliers	*6 161,39*	*3 241,36*	*4 664,41*	*2 331,96*
participation frais transport en commun	*43 613,78*	*46 629,19*	*53 011,00*	*61 195,90*
primes vacances	***1 327 958,77***	***1 333 780,56***	***1 315 333,00***	***1 338 756,00***
prime de fin d'année	***1 327 508,53***	***1 319 213,30***	***1 315 966,00***	***1 335 514,87***
pris en charge repas des agents	*585 241,00*	*368 833,00*	*377 857,48*	*391 643,90*
aides aux vacances	-	*11 975,00*	*15 186,26*	*14 788,77*
prestation pour enfant en handicap	-	*15 337,00*	*22 722,06*	*24 407,73*
chèque emploi service universel	-	*1 050,00*	*777,00*	*930,00*
Subventions versées au CASC	**305 930,00**	**361 739,00**	**331 980,00**	**407 004,00**
Dépenses assurées pour le CASC (loyer, charges,...)	**161 027,61**	**151 706,11**	**120 480,05**	**101 125,23**
TOTAL	**4 062 294,23**	**3 986 257,96**	**3 962 112,00**	**4 127 316,11**

Source : CRC, d'après bilan social 2009 à 2013

Comme évoquée ci-avant, la confusion existe entre prestations sociales et complément de rémunération au sens réglementaire, le terme de prime étant indifféremment utilisé pour la prime de fin d'année comme pour celles de vacances.

La collectivité a choisi de confier à une association, le comité d'activités sociales et culturelles (CASC), la mise en œuvre et la gestion de diverses prestations d'action sociale (activités et loisirs). Ces prestations bénéficient aux agents municipaux et du CCAS, ainsi qu'à leurs conjoints et à leurs descendants directs.

Une convention d'objectifs triennale et tripartite conclue entre la commune, le CCAS et le CASC en 2011, et renouvelée en 2014, régit l'organisation, et les modalités de gestion des prestations d'actions sociales, ainsi que la contribution financière y afférente.

La chambre relève que la commune n'a pas clairement défini l'ensemble de son dispositif d'action sociale, par la voie d'une délibération de principe de son assemblée. Elle n'y a procédé que de manière isolée et ponctuelle, pour les seules prestations ayant fait l'objet d'une reprise de gestion directe ou d'un transfert.

Au surplus, les dépenses et les recettes se rapportant à l'action sociale des agents communaux sont diffuses au sein du budget communal, qui ne permet pas d'avoir une information exhaustive sur l'ensemble du dispositif mis en place par la collectivité.

4.6.2- Un dispositif commun d'aide au personnel

En parallèle de ces actions, la commune de Clermont-Ferrand a souhaité proposer une permanence d'accueil par un travailleur social pour porter assistance à ses agents en difficulté, à l'instar du mécanisme d'accueil développé par Clermont communauté en direction de ses agents. À cet effet, une convention de mise à disposition d'une assistante sociale du CCAS a été signée le 25 juin 2010, puis renouvelée en 2013 pour une durée de trois années.

En outre, le CCAS, la ville de Clermont-Ferrand et Clermont-Communauté ont décidé de mettre en place un dispositif de soutien particulier et commun, pour les agents en difficulté financière, approuvé par délibération du 23 avril 2010 et formalisé par convention signée le 25 juin 2010, pour une durée de trois ans, puis reconduite tacitement par le renouvellement de la convention relative à la mission d'assistance sociale (article 1 de la convention).

Ce dispositif de soutien prend la forme de prêts, qualifiés d'aides remboursables, versés par le CCAS aux agents titulaires, ainsi qu'aux contractuels embauchés depuis plus de six mois, quel que soit leur lieu de résidence.

4.6.2.1- Le fonctionnement des aides remboursables

À cette fin, une régie d'avance, destinée au versement des aides remboursables aux agents communaux en difficultés financières, a été créée par le CCAS par décision du 18 juin 2010 et le régisseur, salarié du CCAS a été désigné par arrêté de nomination en date du 28 juin 2010.

Les aides remboursables sont accordées sous deux formes :

- une aide financière versée directement au bénéficiaire, en espèces ou par remise de chèque ;
- une aide indirecte, sous forme de paiement au créancier de l'agent bénéficiaire, au titre de loyer, de factures en souffrance, de découverts bancaires, d'avances pour soins coûteux…

L'article 4 de l'acte constitutif de la régie fixe le montant maximum de l'aide consentie à un agent à 400 €. Sauf exception, justifiée au vu du rapport social, aucune autre aide ne sera consentie avant le remboursement de la précédente.

L'ordonnateur a fourni un état de suivi annuel de la régie d'avances, sur la période de 2010 à 2014.

Le volume des aides (prêts et secours remboursables) délivrées entre 2010 et 2014 est évalué pour la ville à 285 961,95 €, pour 246 860,60 € remboursés.

La commune opère par précompte sur les salaires de ses agents le prélèvement à l'échéance mensuelle des prêts, selon les caractéristiques et les conditions de l'aide accordée, puis en effectue le reversement au CCAS.

Pour l'année 2014, 122 agents ont connu une retenue sur salaire à ce titre, pour un montant total de 65 587,37 € :

- à raison de l'aide directe : 94 agents pour un volume global de 38 8667,37 € ;
- à raison de l'aide indirecte : 47 agents pour un volume global de 26 920 €, étant observé et précisé que des agents sont pu bénéficier des deux types d'aides.

Le montant des retenues opérées durant l'année s'est inscrit dans une fourchette allant de 50 € et 1 880 €.

Ces relevés de données, précises et détaillées, permettent de suspecter, sur la base du rapprochement des retenues opérées et du nombre d'agents intéressés, que le montant maximal des aides fixé à 400 € par agent dans l'acte constitutif a été dépassé dans plusieurs cas. L'ordonnateur n'a toutefois pas fourni le bilan annuel de ces aides, ventilé par agent, demandé lors de l'instruction.

4.6.2.2- Le dispositif irrégulier des avances initiales

Conformément à la convention instaurant la mise en place de ce dispositif, la commune a versé au régisseur du CCAS, 45 000 € au titre de la constitution initiale de l'avance, alors que l'article 7 de l'acte constitutif de la régie en a fixé le montant à 10 000 €, dont 5 000 € en numéraire, soit un montant bien inférieur à la constitution initiale du fonds de roulement fixé dans la convention.

Dans ce montage, le CCAS, collectivité juridiquement et financièrement indépendante, est conduit à manier et gérer des fonds qui ne lui sont pas acquis, mis à disposition à titre d'avance pour régler des dépenses concernant des personnels rattachés à une autre collectivité et ne relevant pas de sa propre compétence de gestion.

Ce dispositif de soutien commun met à mal les règles de fonctionnement des régies[30], qui posent le principe en particulier, qu'une régie d'avance créée dans une collectivité ne doit recevoir son avance initiale que de cette dernière et est rattachée de façon exclusive à la seule collectivité en ayant décidé de la création.

En outre la commune est amenée à retenir sur le traitement des agents le montant de l'échéance mensuelle des prêts et aides accordés, avant d'en effectuer le reversement au CCAS.

Or il appartient à chaque collectivité, dans le cadre de son dispositif d'action sociale dûment créé par délibération expresse de son assemblée, d'octroyer ses aides sur son budget et ses deniers propres, puis d'en assurer ensuite le recouvrement direct par précompte sur les salaires qu'elle liquide et verse à ses agents bénéficiaires. Le suivi de telles aides doit être assuré, par imputation des opérations au compte 274 de la collectivité, compte actuellement non mouvementé dans la comptabilité communale.

En outre, les titres de recettes mensuels, émis par le CCAS, relatifs au remboursement de prêts (aides de type 1) accordés à des agents communaux et versés par les régisseurs d'avance, sont libellés aux noms de « *Clermont-Ferrand* ». Or, la commune n'est pas le véritable redevable du remboursement du prêt (aide de type 1) qui devrait donner lieu à émission d'un titre de recettes au nom du bénéficiaire du prêt.

L'ensemble des modalités de mise en paiement et de récupération des aides, accordées dans le cadre de ce dispositif de soutien commun, sont tout à-la-fois irrégulières et sources de confusion entre les différentes parties prenantes.

---

[30] Instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies.

4.6.2.3- La nécessaire réorganisation de ce dispositif commun d'aide aux personnels

Lors de l'instruction, ces aides remboursables n'ont pas été recensées par l'ordonnateur dans son dispositif d'action sociale, lequel se trouve confié au comité d'activités sociales et culturelles, constitué sous statut associatif et ayant pour objet, précisément, de gérer et dispenser de tels dispositifs d'action sociale.

Un tel mode de gestion par entité tierce ne peut s'inscrire dans une approche de délégation, à organiser en conséquence dans le respect des procédures existantes et non de transferts de compétences légalement autorisés entre collectivité publiques.

La commune doit revoir, en lien avec le CCAS, ses modalités d'intervention sociale en matière de prêts remboursables et, de façon incidente, les principes de création et de fonctionnement de la régie d'avances en effectuant le versement. Le dispositif d'aides, pour l'heure tout autant irrégulier au plan juridique que comptable, a fait l'objet d'une même analyse critique lors de l'examen de la gestion du CCAS de Clermont-Ferrand (rapport d'observation définitif notifié le 14 janvier 2016).

Si les modalités d'organisation et de fonctionnement du dispositif commun d'aide aux personnels doivent être amendées, le principe d'une démarche commune et mutualisée pour la mise en œuvre d'actions sociales au bénéfice du personnel des différentes collectivités et établissements publics clermontois ne doit pas cependant être nécessairement abandonné. Il s'inscrit tout au contraire dans les orientations des dispositions législatives successives traitant de l'intercommunalité, notamment la loi MAPTAM favorisant la création de services communs entre collectivités et dernièrement, la loi NOTRé du 7 aout 2015 qui en a ouvert les conditions en modifiant l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, lequel autorise désormais la mise en place de services communs "*entre un établissement public de coopération intercommunale, une ou plusieurs communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux*"[31].

4.7- Conclusion sur la gestion locale de la fonction publique territoriale

Les précédentes observations de la chambre, relatives au développement d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines et à la formalisation de l'entretien professionnel, n'avaient donné lieu à aucune mise en œuvre lors de l'engagement de la présente instance de contrôle.

La commune de Clermont-Ferrand s'en était simplement tenue à un état des lieux de la gestion de ses effectifs, qui lui a permis de cerner plusieurs insuffisances, en matière d'outils d'analyse prospective, comme la GPEEC ou encore d'intégration du volet RH dans les études d'impact préalables aux projets d'importance. Elle ne dispose pas non plus d'une cartographie de ses postes et de ses métiers, bien qu'elle en ait formulé l'intention, en conséquence de la récente restructuration de sa direction générale des ressources humaines et du dialogue social.

Plusieurs irrégularités majeures observées en matière d'action sociale appellent des mesures correctrices dans des délais rapprochés et par priorité.

[31] Réponse de la secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales lors des questions orales sans débat à l'assemblée nationale du 16 février 2016.

La chambre renouvelle en outre ses constats critiques sur l'ampleur de l'écart entre la durée du temps de travail des personnels communaux et la norme légale ainsi que sur le coût de l'absentéisme au travail porté par la collectivité.

De l'ensemble de cette analyse, la chambre évalue à 22 M€ soit 21 % de sa masse salariale, les marges de manœuvre susceptibles d'être retirées par la commune de Clermont-Ferrand d'une gestion plus rigoureuse de son personnel : temps de travail aligné sur la durée légale applicable à la fonction publique ; meilleur contrôle et récupération privilégiée des heures supplémentaires ; mesures de prévention de résorption de l'absentéisme ; politique d'avancement d'échelon…

5- LA GESTION DU STATIONNEMENT URBAIN

5.1- Le pilotage de la politique de stationnement

5.1.1- Les acteurs et les perspectives

Sur l'ensemble de la période sous revue, la commune de Clermont-Ferrand a régulièrement voté en conseil municipal les tarifs pour stationnement payant sur la voie publique, conformément aux dispositions de l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales. De même, chaque année, le maire prend des arrêtés dans le cadre des articles L. 2213-1 et suivants du même code. L'arrêté général réglementant le stationnement est régulièrement mis à jour. Celui en vigueur est celui du 19 décembre 2014. Les différents arrêtés intervenus successivement ont porté sur des extensions de zone, des modifications de tarifs, la création de parcs de stationnement, la fusion de zones ou encore la gratuité totale durant le mois d'août.

L'objet des arrêtés est explicite et motivé, l'arrêté général vise le plan de développement urbain (PDU) approuvé par le syndicat mixte des transports clermontois(SMTC) le 7 juillet 2011.

Plusieurs services municipaux, appartenant à trois directions différentes, interviennent dans la gestion du stationnement urbain :

- la direction des services à la population avec son service réglementation qui comprend 12 agents, venant en appui juridique pour le traitement des réclamations portant sur le stationnement et la circulation, pour une part estimée à 0,8 ETP. Le service des régies, également rattaché à cette direction et composé de 17 agents, intervient pour 3,9 ETP au titre de la collecte du parc des horodateurs ;
- la police municipale, qui comprend 27 agents de surveillance de la voie publique (ASVP) dont 21 ETP affectés directement au contrôle du paiement du stationnement sur voirie en zone payante et au traitement du stationnement gênant ;
- la direction de l'espace public intervient également, avec son service circulation-stationnement-lumière sur trois aspects : l'instruction des arrêtés de circulation avec 3 ETP ; la mise en place et l'entretien de la signalisation horizontale et verticale qui mobilise 9 ETP ; la gestion technique du parc d'horodateurs à laquelle est affectée 1,2 ETP.

Le nombre d'agents impliqués dans la gestion du stationnement urbain est ainsi estimé sur la commune de Clermont-Ferrand à 38,9 ETP.

Depuis 2014, la commune a mis en place un comité de pilotage de la politique de stationnement pour préparer la mise en place de la réforme du stationnement payant et la sortie des délégations de service public. L'ensemble des élus et services concernés y

participent. Un cabinet conseil, pour lequel une procédure de mise en concurrence est en cours, sera chargé d'accompagner cette démarche.

D'un point de vue plus opérationnel, la coordination des services s'effectue au travers d'un groupe de travail « circulation » placé sous la présidence de l'adjoint en charge du stationnement.

Jusqu'à présent, la collectivité n'a pas mis en place d'observatoire du stationnement mais une étude, devant apprécier l'offre et les besoins de stationnement, pourrait conduire à instituer un tel observatoire.

La chambre conclut de ces premiers constats un nombre élevé d'agents municipaux employés à la gestion du stationnement urbain, ainsi que l'absence de service ou de direction chargée de coordonner la politique municipale de stationnement.

D'autres acteurs institutionnels interviennent également sur le territoire de Clermont-Ferrand dans le domaine du stationnement urbain.

Il s'agit d'abord du syndicat mixte des transports en commun (SMTC), compétent pour élaborer et arrêter le Plan de Déplacement Urbain (PDU) de l'agglomération.

La communauté d'agglomération ensuite est amenée à interférer au titre de la création et la gestion des parcs-relais et des parcs de proximité de stationnement, liés aux lignes fortes de transport en commun.

L'article L. 5211-9-2 inséré dans le code général des collectivités territoriales par la loi MAPTAM a introduit la possibilité pour les maires des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de transférer au président de celui-ci leurs prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement, ledit transfert intervenant de droit sauf en cas d'opposition notifiée par le(s) maire(s) au président de l'EPCI. Le maire de Clermont-Ferrand s'est jusqu'à présent opposé à ce transfert.

La coordination entre les différents acteurs publics de l'agglomération, impliqués par le stationnement urbain, est apparue jusqu'à présent relativement limitée et ponctuelle. Depuis le 1er septembre 2016, les services de la communauté d'agglomération seraient désormais associés aux réunions techniques sur le stationnement et une nouvelle direction commune serait chargée du suivi des délégations.

Au demeurant, la transformation de Clermont communauté en communauté urbaine au 1er janvier 2017 modifiera profondément et inévitablement la situation présente. En effet, les compétences obligatoires d'une communauté urbaine, telles que définies à l'article L. 5215-20-2°-b du code général des collectivités territoriales, incluent la question du stationnement et des plans de stationnement urbain.

Dans cette perspective, l'ordonnateur a fait état d'un diagnostic global réalisé en 2015 par un cabinet d'études missionné à cet effet. Il dit ainsi disposer désormais d'éléments de diagnostic en termes financier, de coûts complets d'efficacité du contrôle, de relevés des comportements de terrains en fonction de la politique de stationnement. Il en est résulté pour lui l'évidence d'une nécessaire gouvernance transversale, compte tenu du nombre de services impliqués (urbanisme, gestion de l'espace public, finances, réglementation, contrôle de gestion, police municipale), à même de disposer ainsi de toutes les données utiles à l'élaboration d'une nouvelle stratégie.

5.1.2- La stratégie

La commune ne dispose pas actuellement de documents et fichiers récapitulatifs permettant de connaitre l'état de l'offre de stationnement, ni de recenser les places de stationnement privatives.

Conformément aux articles L. 1214-5 du code des transports et L. 123-1-9 du code de l'urbanisme, la commune considère disposer d'un POS compatible avec les orientations et prescriptions du PDU ainsi qu'avec les actes de police du maire. L'élaboration d'un PLU en lieu et place du POS a été engagée en 2014 ; son adoption est prévue au cours de l'année 2016.

Le maire de Clermont-Ferrand a indiqué que dans le cadre de l'élaboration du nouveau PLU, il a décidé d'organiser une concertation spécifique sur la mobilité et le stationnement avec la population et les divers acteurs institutionnels, dont le SMTC rédacteur du PDU et pour lequel une nouvelle rédaction est également prévue.

La commune de Clermont-Ferrand ne disposait pas jusqu'à présent de document stratégique, définissant sa politique de stationnement urbain, autre que l'arrêté du maire du 19 décembre 2014 emportant « Réglementation permanente de stationnement voies de l'agglomération ».

Cet arrêté, révisé en 2014 est lié à la mise en service du Tramway en 2006, qui a induit la création de zones de stationnement payant plus élargies afin de fluidifier les accès au centre-ville d'accroitre la rotation des véhicules. Cet arrêté se réfère, de façon expresse, au plan de déplacement urbain (PDU) approuvé par délibération du Syndicat mixte des transports en commun en date du 7 juillet 2011. Les objectifs énoncés par l'arrêté visent principalement à accroitre l'offre de places de stationnement, par une rotation accrue des véhicules, et à instituer un tarif préférentiel pour les résidents.

Selon l'ordonnateur, le PDU dont la maitrise d'ouvrage est assurée par le Syndicat Mixte des Transports de l'agglomération Clermontoise (SMTC) s'insère bien dans la politique de mobilité de l'agglomération clermontoise telle que l'a définie le PDU.

Trois objectifs principaux peuvent actuellement être identifiés :

- promouvoir l'usage des transports en commun en favorisant le report modal ;
- garantir l'accessibilité aux services pour tous, notamment les personnes handicapées ou en situation de handicap ;
- garantir le bon développement des fonctions urbaines, notamment des activités économiques.

La communauté d'agglomération n'intervient, pour sa part, en matière de stationnement que par la création et la gestion de parcs-relais. Elle en a créé cinq sur le territoire de la commune en périphérie du centre urbain. Il s'agit de La Pardieu (120 places) – Margeride (110 places) – Henri Dunant (200 places) – Les Pistes (300 places) – Croix de Neyrat (150 places).

L'objectif d'augmenter l'offre de stationnement, par une rotation accrue des véhicules, se traduit pas l'instauration de quatre zones de stationnement payant répertoriées par des couleurs différentes : violette, orange, verte et azur. Ces zones ont un tarif décroissant, en s'écartant de l'hyper-centre en direction de la périphérie, et une durée maximale limitée.

S'agissant de tarif préférentiel réservé aux résidents, pour tenir compte des sujétions qu'ils supportent, l'arrêté prévoit un tarif réduit et surtout une durée pouvant aller jusqu'à six jours consécutifs.

Selon les services ordonnateurs, il est également fait recours au Centre d'Étude et d'Expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) comme centre de ressources, sans cependant avoir participé aux enquêtes diligentées par le centre d'étude.

L'ordonnateur indique qu'à la suite d'une étude réalisée en 2015 sur l'offre et les besoins de stationnement, orientée sur la perspective de dépénalisation du stationnement payant, la mise en cohérence de la carte du stationnement payant est engagée. Elle se traduira en 2017 par une extension du zonage à trois secteurs adjacents au centre-ville afin de conforter l'orientation générale qu'il entend donner à la politique municipale de stationnement, à savoir l'organisation d'une rotation prononcée des véhicules stationnés sur l'espace public.

La chambre relève qu'actuellement la stratégie de la commune de Clermont-Ferrand résulte historiquement et principalement de la mise en service des lignes de tramway. Elle observe cependant que, sur les constats du diagnostic effectué à partir de l'étude réalisée en 2015, une stratégie planifiée avec un échéancier d'actions précises et successives, devrait être rapidement mise en œuvre en matière de stationnement.

5.1.3- La connaissance de l'offre

Concernant l'offre de stationnement et son évolution identifiée en différentes catégories (cf. Annexe 5 - Tableau 59), il est apparu que la commune ne connait pas le nombre de places sur voirie, lorsqu'elles ne sont pas réglementées, ni le nombre de places privées.

Or, il existe à Clermont-Ferrand une offre privée de stationnement, ouverte au public, relativement importante. Il s'agit du parking SNCF, d'une capacité de 400 places, considéré comme saturé, et du parking du centre commercial Jaude qui compte quelque 1 080 places, dont une partie de 780 places serait également saturée. Il existe en outre un parking, dit Auchatraire, de 62 places, qui ne fonctionne que sur abonnement.

Le nombre total de places de stationnement clermontoises se décompose en 2015 comme suit :

- 8 344 places de stationnement publiques payantes (cf. Annexe 5 - cartes des différentes zones) ;
- environ 1 000 places de stationnement publiques gratuites sur lieux publics (places de l'Europe et Alexandre Vialate) ;
- une estimation de 1 542 places privées ouvertes au public, non recensées par la commune ;
- 271 places en zone bleue ;
- et 353 km de voiries communales ouvertes au stationnement gratuit.

Cette offre de stationnement, non complètement et parfaitement recensée par la commune, s'élève ainsi à 11 157 places, sans considérer les 353 kms de voiries communales ouvertes au stationnement gratuit sur un total de 417 km de voirie, 85 % de la voirie communale étant ainsi ouverte au stationnement gratuit. Cette situation particulière s'explique par le fait que le territoire communal est très vaste.

Il résulte de ces données chiffrées collectées que l'offre de stationnement privée, ouverte au public, représente 13,8 % de l'offre totale de stationnement urbain.
L'importance de l'offre privée est à prendre en compte pour définir des orientations en matière de gestion du stationnement, de même que l'offre gratuite, bien que se situant en dehors du centre et de l'hyper-centre.

S'agissant des places de stationnement publiques payantes, Clermont-Ferrand se situe très au-dessus de la moyenne des villes centres de 100 000 à 300 000 habitants ayant répondu

à l'enquête Certu menée en 2010, avec 7 808 places contre 3 173. Cette situation peut s'expliquer par le fait que Clermont-Ferrand a accru plus tôt que d'autres villes ses zones de stationnement payant, en raison de la mise en service du tramway en 2006.

Les places en zone réglementée (zone bleue) ont augmenté sur la période passant de 129 en 2010 à 271 en 2015, alors que pour le stationnement payant sur voirie, elles sont passées de 7 808 à 8344, mais n'ont pas enregistré d'évolution depuis 2012.
Les différentes catégories de stationnement sont connues ainsi que leur évolution. Les places réservées aux handicapés sont passées sur la période en contrôle de 309 à 491 ; pour les livraisons, elles sont passées de 203 à 390, nombre qui apparaît relativement important puisque représentant 4 % du nombre total de places de stationnement payantes sur voirie. Les différentes autres catégories (taxis, transport de fonds, ...) restent assez stables sur la période.

Le nombre de cartes de stationnement résidentiel en cours de validité s'établit sur la période à plus de 5 000 par an, culminant à 6 733 en 2012 pour redescendre à 5 300 en 2014.

Sur toute la période en contrôle, le nombre de places de stationnement payant en ouvrage s'établit à 2 114, dont 880 places dans les parcs relais.

La commune n'a pour l'instant pas de projet d'évolution de ses places de stationnement sur voirie.

Différents programmes d'aménagement réalisés en 2012 et 2014 ont interféré sur le nombre de places de stationnement. Ainsi, les travaux d'aménagement de la rue Anatole France menés de 2011 à 2012 ont créé des places de stationnement de part et d'autre de la rue, au lieu d'un stationnement unilatéral. Ces travaux ont ainsi permis la création d'une centaine de places supplémentaires.

En 2014, les travaux tendant à rendre piétonne la rue Henri Simon, afin d'aménager le parvis du lycée Sidoine Apollinaire, ont supprimé une vingtaine de places de stationnement.
La même année 2014, un pôle d'échange intermodal a été également aménagé près de la gare SNCF, avec la réalisation d'un parvis piétonnier et le déplacement de la dépose minute sur le parking SNCF. D'ici le terme de l'année 2016, il est prévu d'accroitre l'offre de 415 places dans le parking EFFIA, en cours d'achèvement avec un système de contrôle qui permettra de stationner gratuitement pendant vingt minutes.
Enfin, toujours en 2014, la rue Jean Bonnefons a été réduite, de deux voies à une seule, afin de créer des places de stationnement. Il en est résulté une augmentation du nombre de places de 20 à 55.

Au total, les travaux d'aménagement de voirie ont entraîné la création de 85 places supplémentaires, auxquelles s'en ajouteront les 415 places du parc EFFIA dont la mise en service est imminente.

5.2- La gestion des places de stationnement

5.2.1- En régie directe

5.2.1.1- La politique tarifaire

Ainsi qu'il est distingué à l'arrêté municipal de 2014, le stationnement de surface est organisé en quatre zones :

- « *la zone violette correspond à l'hyper centre. Elle est caractérisée par une forte densité urbaine, une étroitesse des voies, un nombre limité d'emplacements de*

stationnement sur voirie publique et une concentration de l'activité économique. Elle nécessite de fait une rotation accrue des véhicules pour garantir une offre de stationnement suffisante ;

- *la zone orange se caractérise par une zone urbaine dense avec de nombreux établissements recevant du public. Elle a été instituée suite aux constats d'infractions aux règles de stationnement et d'encombrement de la chaussée compromettant l'accès aux propriétés privées. Elle a été étendue à la zone d'Estaing à la suite de l'ouverture du nouvel hôpital ;*
- *les zones verte et azur se caractérisent par des rues étroites dans le quartier de Montferrand dont les habitations sont en partie dépourvues de stationnement privatif, une offre de stationnement limitée aux abords des commerces de proximité, la présence d'équipements sportifs (ex : Maison des Sports) fréquentés par un public important et régulier en journée. Elles nécessitent par conséquent une rotation accrue des véhicules pour garantir une offre de stationnement suffisante.* »

Pour chacune de ces zones, au 8 avril 2015, le nombre de places et les tarifs ressortaient comme suit :

- zone violette : 1 331 places, à 1,5 € avec une durée maximale de stationnement de 2 heures ;
- zone orange : 5 830 places, à 0,9 €, pour une durée maximale de stationnement 3 heures ;
- zone verte : 381 places, à 0,6 €, pour 10 h de stationnement au plus ;
- zone azur : 802 places, avec une première heure à 0,5 € puis 0,1 €, dans la limite de 10 heures de stationnement.

Au premier janvier 2015, la commune a décidé de réviser ses tarifs, qui n'avaient pas évolué au cours de la période sous revue. Elle a surtout entendu simplifier sa structure tarifaire en prévision d'une démarche de dépénalisation. C'est ainsi que les deux zones les plus chères (violette à 1,50 €/h et rouge à 1,2 €/h) ont été fusionnées, sur la base du tarif le plus élevé assorti d'une durée maximale limitée à deux heures.

5.2.1.2- Une activité bénéficiaire

Depuis 2008, les recettes de stationnement attendues et encaissées enregistré l'évolution suivante :

Tableau 24 – Recettes de stationnement

ANNEE	Recettes réalisées (en euros)	Recettes prévues (en euros)
2008	2 729 504	2 600 000
2009	3 017 473	2 950 000
2010	3 067 387	3 100 000
2011	3 455 172	3 100 000
2012	3 746 462	3 400 000
2013	3 976 412	3 800 000
2014	3 726 626	3 750 000

Source : Clermont-Ferrand

Les montants perçus sont proches des montants prévus, attestant d'une bonne maitrise de la collectivité de la gestion de ces recettes.

Les dépenses de la commune de Clermont-Ferrand, consacrées au stationnement sur la période en contrôle, se décomposent en l'achat de matériel dédié et à des travaux d'intervention sur les parkings publics gérés en régie directe.

Tableau 25 - Dépenses de matériel dédié au stationnement

Années	Renouvellement du parc d'horodateurs	Achat de PDA[32] dans le cadre de la mise en place du PV électronique
2011	5 561,02 € TTC	28 278 €
2012	1 054 730,48 € TTC	44 408 €
2013	414 566,14 € TTC	
2014	496 648,20 € TTC	
2015	500 000,00 € TTC	

Source : Clermont-Ferrand

Selon la commune, le renouvellement de l'ensemble du parc des 560 horodateurs permet une gestion centralisée et donc une meilleure réactivité en cas de panne.
Le développement du terminal PDA (Personnal Digital Assistant), pour lequel la collectivité a reçu une subvention de 29 500 €, a permis de redéployer quatre postes de gestion administrative.

S'agissant des travaux réalisés sur les parcs publics de stationnement, ceux-ci ont porté depuis 2008 sur deux parcs implantés sur voirie, place du 1er Mai et rue Bonnabaud. Le montant des dépenses d'investissement et de fonctionnement exposées a atteint :

- en 2008 : 122 949 € TTC, pour la réalisation du parc place du 1er Mai ;
- en 2010 : 78 840 € TTC, pour la réalisation du parc rue Bonnabaud ;
- en 2011 : 31 441 € TTC, au titre de l'entretien des deux parcs ;
- en 2012 : 15 684 € TTC, pour l'entretien des deux parcs ;
- en 2013 : 28 968 € TTC, pour l'entretien des deux parcs et les opérations de reprise et de démontage du parc Bonnabaud ;
- en 2014 : 28 981 € TTC, pour l'entretien du seul parc place du 1er Mai.

La commune assume en outre chaque année l'entretien des diverses installations, en termes de marquage et signalisation, de mobilier urbain, ainsi que la maintenance des horodateurs.

L'effort annuel de la collectivité en la matière varie entre 190 000 € et 240 000 €.

Il résulte de l'ensemble des données financières ainsi collectées que le stationnement urbain géré en régie directe constitue pour la collectivité une activité excédentaire.

5.2.1.3- Les contrôles

Pour contrôler le respect de la réglementation du stationnement sur voies publiques, la commune y affecte un effectif de 20,67 agents, ETP, hors encadrement. Ces agents de contrôle s'appuient sur les prescriptions de l'arrêté municipal du 19 mars 2014, ainsi que sur la convention de coordination passée par la commune avec les forces de sécurité de l'État, le 19 décembre 2012. La charge budgétaire, afférente à l'emploi de ces 20,67 agents de contrôle, peut être estimée à 659 270€ en 2014.

La commune a mis en place le procès-verbal électronique en 2011 ; elle a conclu pour ce faire une convention en avril 2011 avec l'Agence Nationale de traitement automatisée des infractions (ANTAI) qui donne toute satisfaction aux agents de contrôle. Il en résulte une hausse significative du nombre des procès-verbaux dressés.

[32] PDA : « personnel digital assistant », dispositif d'enregistrement électronique des contraventions.

S'agissant du suivi des contrats de gestion du stationnement conclus avec des prestataires externes, il apparaît que jusqu'à récemment, il était assuré par la direction des affaires juridiques mais devrait être, dans le cadre de la réorganisation en cours, transféré à la direction de la performance de la commande publique.

Cette réorganisation augure d'une volonté plus marquée de la collectivité de mieux évaluer et plus contrôler ses prestataires intervenant en matière de gestion du stationnement urbain.

L'analyse des rapports d'activité, établis au titre des années 2013 et 2014 par la police municipale, fait ressortir les principales données ci-après retracées :

Tableau 26 – indicateurs d'activité de la police municipale

	2011	2012	2013	2014
Timbres amendes	134 516	120 980	125 336	96 374
Taux d'occupation 31/12	72%	89%	90%	ND
Taux de paiement au 31/12	83%	89%	75%	ND

Source : Clermont-Ferrand

Selon ces rapports, la baisse du taux de paiement observée en 2013 serait liée à la réalisation de travaux sur différentes zones de stationnement, tandis que l'augmentation relevée en 2012 s'expliquerait par la revalorisation du montant du timbre amende porté à 17 €.

Quant à la baisse du nombre de contraventions dressées en 2014, elle serait imputable à la gratuité du stationnement en août, l'absence de verbalisation des infractions entre 12h et 14h, ainsi que la mobilisation prioritaire des effectifs sur les entrées et sorties d'école durant plusieurs semaines.

Des constats effectués il apparait que la collectivité n'a pas mis en place de dispositif de contrôle interne, spécifique aux risques liés à la gestion du stationnement urbain, tenant à la collecte des fonds des horodateurs comme à la gestion des cartes de résidents.

Il a été ainsi relevé que le paiement aux horodateurs continue pour l'instant de s'effectuer intégralement en espèces, y compris pour la dernière génération des horodateurs installés.
L'ordonnateur a cependant indiqué à la chambre que la commune déploiera dès le début de l'année 2017 sur la zone «violette», correspondant à l'hyper-centre urbain, du matériel disposant de modules de paiement par carte bancaire et courant 2017 par téléphone sur l'ensemble de son territoire, afin de réduire à la portion congrue le volume des paiements en espèces.

Le dispositif de relève des fonds collectés par les 560 horodateurs de stationnement sur voirie apparaît cependant satisfaisant, avec un nombre de places gérées par horodateur s'établissant en moyenne à 14,9 sur Clermont, quand il est de l'ordre de 20 places en moyenne pour les villes de même importance, selon l'étude 2010 du CEREMA.

Le montant de la recette provenant des horodateurs est chiffré à quelque 3 750 000€.

Les modalités de la collecte effectuée par les agents municipaux n'appellent pas d'observations particulières de la chambre. Un logiciel spécifique permet de réaliser les contrôles de la régie. L'ensemble des fonds relevés est convoyé dans les locaux de la Brinks, chargée conventionnellement par le poste comptable de compter puis déposer les espèces auprès du Trésor public.

La société chargée de la maintenance réalise très régulièrement la révision des horodateurs identifiés comme défaillants, de concert avec un agent municipal afin de régler tout à la fois les problèmes techniques et de récupérer les pièces non aspirées ou recueillies normalement dans les cassettes.

Ce n'est qu'à l'issue de ces interventions quand il y a lieu d'y procéder, que le régisseur remet les états justifiant des sommes encaissées au comptant, et de leur enregistrement comptable, de sorte de permettre l'édition des titres de recettes correspondants et leur prise en charge budgétaire.

Le dernier contrôle de la régie diligenté par le chef du poste comptable assisté d'un inspecteur principal auditeur de la DGFIP a été réalisé en 2013. Aucune anomalie particulière n'a été relevée, les écarts entre les fonds déposés et les états de recettes produits par chacun des horodateurs étant expliqués.

Les cartes de résidents sont délivrées sur présentation des documents justifiant de l'identité du bénéficiaire, de son adresse et de la possession d'un véhicule, mais ne font l'objet d'aucun contrôle de falsification. Cependant, l'ordonnateur a précisé n'avoir constaté jusqu'à présent aucun détournement ni fraude lors des demandes de renouvellement.

C'est la police municipale qui délivre les cartes, renouvelées chaque année au vu des mêmes justificatifs que ceux exigés pour la délivrance initiale. Le tarif résident appliqué est de 0,50 € par journée.

Toutefois, il convient de noter que, l'article 2 de l'arrêté municipal 2014P1507 précise qu'« *est considéré comme abusif le stationnement ininterrompu d'un véhicule, en un même point de la voie publique ou de ses dépendances pendant une durée excédant 18 heures* ». Le contrôle de tels stationnements au long cours est assuré par la surveillance des agents municipaux, en capacité de constater que le véhicule n'a pas été déplacé par le relevé de l'emplacement des valves sur les roues du véhicule.

5.2.1.4- La performance : taux d'occupation et taux de respect, impact sur l'environnement urbain

La collectivité ne dispose pas d'indicateurs qui lui permettraient de connaître et d'analyser le comportement des automobilistes selon le nombre de places offertes, les tarifs appliqués ou les conditions de stationnement. La réalisation d'enquêtes d'occupation et de rotation doit être insérée au cahier des charges du bureau d'étude devant être missionné prochainement.

La commune ne dispose pas plus d'indicateurs du taux d'occupation en voirie. En revanche, le cabinet chargé d'assurer le suivi des contrats de gestion des parcs en ouvrage fournit de telles informations dans son rapport annuel.

Le taux de respect est un indicateur élaboré par le CERTU qui permet de connaître le nombre d'heures de stationnement payées, par places et par jour, sur la zone la plus chère. Il se calcule en faisant le rapport entre les recettes de la zone la plus chère, rapprochées du nombre de places payantes, multiplié par le nombre de jours payants dans l'année et le tarif horaire.

Le taux de respect pour Clermont-Ferrand, ainsi calculé par la chambre, varie de 1,86 à 2,13 sur la période. En 2014, la commune ayant décidé d'instituer la gratuité du stationnement durant tout le mois d'août, il en est résulté logiquement une diminution du nombre de jours payants.

Tableau 27 – Taux de respect de la commune de Clermont-Ferrand

Exercice	2011	2012	2013	2014
Recettes de la zone la plus chère, en €	581 508.90	619 830,00	664 684.90	591743,00
Nombre de places payantes dans la zone la plus chère	680	680	680	680
Nombre de jours payants dans la zone la plus chère	305	305	305	278
Tarif horaire dans la zone la plus chère	1.50 € /h	1,50 € /h	1,50 € /h	1,50 € /h
Taux de respect	1,86	1,99	2,13	2,08

Source : CRC, d'après les données de la commune

Ce ratio permet d'établir des termes de comparaison entre les communes : ainsi, selon « le panorama du stationnement » (enquête nationale du CERTU réalisé en 2010), plus de la moitié des communes[33] comptabilisait moins de deux heures de stationnement payées par place et par jour.

En 2011 et 2012, Clermont-Ferrand appartenait à cette majorité. Ce n'est qu'à partir de 2013 que le nombre de places payées a franchi ce seuil de deux.

S'agissant de la zone de stationnement la plus chère retenue comme référence, il paraitrait logique que le ratio s'établisse à quatre ou cinq heures, puisque par construction intéressant les secteurs de plus fortes demandes de stationnement. La faiblesse relative du taux peut s'expliquer par le nombre important de places relevant d'un tarif préférentiel et les difficultés à faire respecter la réglementation. Pour Clermont-Ferrand, le grand nombre de places de stationnement pour résidents (plus de 5 000) explique le niveau très moyen du taux de respect.

La collectivité ne s'est pas fixée d'objectifs en matière d'impact du stationnement urbain sur l'environnement urbain. Toutefois, dans le cadre de l'élaboration du PLU en lieu et place du POS, le maire entend organiser une concertation de la population spécifique aux questions de mobilité et de stationnement. Le SMTC rédacteur du PDU, dont une nouvelle version est également en cours d'élaboration, sera consulté.

Il apparaît par ailleurs que les parcs relais, créés à proximité des lignes de transport en commun et gérés par la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand, jouent davantage un rôle de parking de proximité que de parcs de rabattement, permettant aux usagers des transports en commun de laisser leur voiture en périphérie pour se rendre en centre-ville. Cette situation s'explique par l'importance de l'offre de stationnement sur Clermont-Ferrand. Cette offre de places de stationnement, gérée et développée par la communauté d'agglomération, ne saurait être ignorée par la commune dans son processus d'élaboration du PLU.

5.2.2- En gestion déléguée

5.2.2.1- Les contrats

Les différents contrats afférents à la construction et l'exploitation de parcs de stationnement ont été conclus par la commune de Clermont avant la promulgation et l'entrée en vigueur de la loi Sapin. Ils ne portent que sur le stationnement en ouvrage, l'ensemble du stationnement sur voirie étant géré en régie directe par la collectivité.

Aucun contrat n'a été passé récemment et aucun nouveau parking en ouvrage n'a été construit.

[33] 196 communes ont répondu à l'enquête du CERTU en 2010.

Les contrats en cours, continuant à produire leurs effets, sont fort anciens, puisque conclus en 1971, 1973, 1981, 1985 et 1987 pour des durées de 30 à 45 ans. Ils sont de deux types : bail à construction et concession.

- Bail à construction d'une durée de 45 ans assorti d'une convention d'exploitation :

Tableau 28 – Liste des contrats de bail à construction

Parking	Nombre de places	Date contractualisation	échéance	Titulaire
Salins Gambetta	450	1971	2016	SA Auvergne Parking
Blaise Pascal, place Michel de l'hôpital	472	1971	2016	
Cathédrale, place de la Poterne	310	1973	2018	SA de la Poterne
Carmes - Delille	291	1981	2026	Société INDIGO

Source : Clermont-Ferrand

Il existe trois contrats de bail à construction, assorti de convention d'exploitation, dont les loyers annuels sont dérisoires, quelles que soient les obligations de service public imposées au preneur, puisque d'un franc symbolique pour les parcs Gambetta et Blaise Pascal, et de 30 Francs pour le parc des Carmes Delille.

Pour ce dernier parking, la commune a versé au départ au preneur une participation de 900 000 Francs, en compensation d'un coût des travaux devant être pris en charge par la commune et réalisés par le preneur.
Pour les parcs Salins-Gambetta et Blaise Pascal, le preneur a remis à la collectivité, en plus du franc symbolique, une statue au terme de la réalisation des ouvrages.

- Concession de 30 ans :

Tableau 29 – Liste des contrats de concession

Parking	Nombre de places	Date contractualisation	échéance	observations
Vercingétorix, place de Jaude	292	1985	2016	concession à la société INDIGO
Médiathèque, Mail d'Allagnat	113	1986	2016	Avenant à la concession
Saint-Pierre	186	1987	2018	Affermage intégré par avenant à la concession

Source : Clermont-Ferrand

Bien qu'au fil du temps et des mises en service, il y ait plusieurs parcs de stationnement sous gestion déléguée à la société désormais identifiée INDIGO en lieu et place de Vinci Park, il n'y a en fait qu'un seul traité de concession, la gestion des parkings de la médiathèque et Saint Pierre ayant fait l'objet d'avenants n° 2 et n° 3 au contrat du parking Vercingétorix de la place de Jaude.

Dans le cadre de ce traité, un avenant n° 1 a permis à la commune de verser directement à l'entreprise chargée des travaux, en accord avec le concessionnaire une contribution de 372 000 F pour le renforcement de la dalle de surface place de Jaude, afin d'y permettre la circulation des véhicules. Le délégataire s'acquitte d'une redevance d'occupation est de 100 F / an.

Le parking Allagnat de la médiathèque a été construit dans le cadre d'un projet immobilier réalisé par la SA HLM « Le foyer Bourbonnais et Thermal » ; cette dernière l'a prêté à la commune, qui en a délégué la gestion (avenant n° 2) au délégataire du parking de Jaude en avril 1986.
Quant au parking Saint Pierre, réalisé par la commune, il a également été confié en gestion par avenant n° 3, de juin1987, au même délégataire concessionnaire du parking de Jaude.

Il n'y a *a priori* pas de places de stationnement revendues à des tiers. Cependant des places y sont amodiées, c'est-à-dire cédées pour une durée déterminée.

Ces deux parkings, qui n'ont pas été construits par l'exploitant du parc Vercingétorix, lui ont été confiés en gestion pour la même durée que celle de son contrat initial.

La chambre relève que, par sa durée et son objet, l'avenant a bouleversé l'économie du contrat initial. L'exploitation des nouveaux parkings aurait dû faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence. En outre, ces avenants sont de nature et portée distincte, puisque le contrat initial relevait de la concession tandis que les avenants emportent affermage.

Il existe par ailleurs un marché de prestations pour exploiter en régie directe les parcs de stationnement payant de la place du 1er mai, Fontgiève, ainsi que des contrats d'entretien pour le parc d'horodateurs.

À ce jour, par le biais de rachat de sociétés locales, INDIGO se trouve détenir en gestion 64 % des places de stationnement en ouvrage, parcs Blaise Pascal, Vercingétorix, Carmes-Delille, Saint-Pierre et Médiathèque. Quelques parkings demeurent cependant gérés par deux sociétés locales, celui de la Poterne exploité par la S.A. du même nom et ceux de Salins-Gambetta relevant de la Société Auvergne parking.

Il ressort de l'analyse des contrats en vigueur que les parcs de stationnement clermontois sont gérés selon des régimes juridiques variés, le plus souvent en concession et affermage, mis en œuvre sans grand souci des procédures de mise e concurrence avec des avenants venant bouleverser l'économie de la convention initiale et des contrats de très longue durée pouvant encore produire effets et peu suivis jusqu'à une période récente.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à respecter les règles de mise en concurrence. Il a également indiqué que, dans la perspective du transfert des ouvrages à la future communauté urbaine, il souhaite mener une réflexion coordonnée avec cette dernière et privilégier dans un premier temps la régie, avec contrat de prestation de courte durée comme mode de gestion, afin de la consentir à l'intercommunalité le temps nécessaire à la prise de connaissance du fonctionnement des équipements, et lui permettre de déterminer ensuite les modes de gestion les plus appropriés à la politique de stationnement qu'elle aura arrêtée.

5.2.2.2- Le contrôle

La commune de Clermont n'a mis en place que très récemment, en 2005, un dispositif de suivi des contrats de construction et de gestion de ses parcs de stationnement, alors que la plupart sont très anciens.

En fait, il apparaît que c'est surtout à partir de 2014 que des discussions se sont engagées dans la perspective du terme contractuel des traités de concessions. Ceux-ci se terminant pour la plupart en 2016, la collectivité souhaite harmoniser leur échéance au 31 décembre 2016, afin de mettre en place une gestion globale. Deux parkings ont cependant une fin de gestion fixée en 2018 pour la Poterne et 2026 pour Carmes-Delille. Pour l'heure, les discussions et négociations engagées ont porté sur les aspects techniques

(état des ouvrages), juridiques au regard des caractéristiques particulières des contrats, et financières avec un audit mené par un cabinet d'étude en 2010, sur la période 2004-2009, et actualisé annuellement depuis.

Cependant, la commune ne détient pas jusqu'à présent l'ensemble des données indispensables à la connaissance des services délégués, qu'il s'agisse du fichier des abonnés par parc, des logiciels utilisés, de l'état du personnel affecté à l'exploitation des ouvrages et de la gestion des contrats. Ces différents éléments font l'objet des discussions en cours.

L'audit financier a permis de déterminer pour chacun des parkings et des contrats, les résultats financiers, les évolutions tarifaires, l'état des provisions et des valeurs nettes comptables en fin de contrat.

Par ailleurs, les services ordonnateur ont indiqué rencontrer, au moins une fois par an, les délégataires, à l'occasion de la présentation des rapports annuels d'activité, dûment transmis au conseil municipal de Clermont, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-4 du CGCT. D'autres contacts peuvent être établis, chaque fois que nécessaire.

Les rapports d'activités des délégataires sont présentés à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), dont les comptes rendus sont joints aux rapports communiqués ou présentés en conseil municipal.

Les derniers rapports d'activités produits par les délégataires, ainsi que les délibérations du conseil municipal et les procès-verbaux de la commission consultative des services publics y afférents, ont été examinés.

Depuis 2010, le cabinet d'audit qui suit les contrats de délégation des parcs de stationnement réalise une synthèse annuelle des rapports produits. L'analyse de décembre 2014, se rapportant à la période de 2008 à 2014, fait ressortir les éléments d'information et d'appréciation des plus intéressants :

- le groupe INDIGO détient 64 % des places en ouvrage ;
- le chiffre d'affaires (CA) n'est pas proportionnel au nombre de places, il varie selon la fréquentation, le niveau du ticket d'entrée moyen ; les chiffres d'affaire les plus importants par place sont réalisés sur les parcs Saint Pierre, Vercingétorix et de La Poterne ;
- pour chacun des contrats et des parcs délégués, l'étude souligne que les éléments transmis par les délégataires ne permettent pas de vérifier le respect des clauses d'évolution tarifaire, mais que ces évolutions dépassent « manifestement » les variations d'indice ;
- l'impossibilité d'obtenir le détail des flux financiers opéré au sein du groupe INDIGO ;
- un chiffre d'affaires total des parcs en croissance de 1,9 % en 2013, contre une moyenne de + 2,9 % observée sur les cinq précédents exercices ;
- une rentabilité commerciale confortable, de l'ordre en moyenne de 17,6 % du chiffre d'affaires ;
- aucun investissement de renouvellement réalisé en 2013, et des informations médiocres et insuffisantes sur le niveau et la nature des dépenses de renouvellement et d'entretien exposées durant les dernières années ;
- une forte rentabilité des parcs de stationnement, au regard des fonds investis, de l'ordre de 38 %.

Le propre examen des rapports d'activité de l'exercice 2013 (Salins-Gambetta ; Cathédrale-Poterne ; Carme-Delille; Vercingétorix), réalisé par la chambre corrobore, en tous points les conclusions du cabinet d'audit.

La chambre relève qu'en termes de contrôle, la commune veille au respect des dispositions de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, avec la production et l'analyse des rapports d'activités dûment transmis par le délégataire chaque année, examinés par la commission consultative des services publics puis par le conseil municipal (Poterne-Cathédrale ; Carmes-Delille et Vercingétorix ; Salins-Gambetta). Elle a fait en outre appel utilement, depuis 2010, à un prestataire extérieur pour l'assister. Elle se trouve ainsi mieux en mesure d'en apprécier les conditions d'exploitation et de gestion, et d'en tenir compte pour définir et réorienter sa politique de stationnement urbain.

5.2.2.3- La tarification

Si les tarifs de stationnement sur voirie ont peu évolué sur la période en contrôle, ce n'est pas le cas pour les places de stationnement en ouvrage gérées par des partenaires privés.

Ainsi, selon ce rapport, de 2008 à 2014, les évolutions moyennes annuelles de tarif pour chacun est la suivante :

- parking de la Poterne : de 1,6 % à 5,4 %, avec 1,6 % pour la première heure et 5,4 % pour la tranche de 5 à 6 heures de stationnement ;
- parking Gambetta : de 1,5 % (1ère heure) à 7,8 % (tranche de 7 à 8h) ;
- Carmes Delille : de 2,7 % (abonnement trimestriel) à 2,9 % (abonnement mensuel) ;
- Jaude/Vercingétorix : de 1,5 % (1ère h) à 3,7 % (tranche de 1h30 à 2 h) ;
- Saint Pierre : de 1,3 % pour 24h à 5 % pour la tranche de 1h à 1h30 ;
- Blaise Pascal : de 0,2 % (tranche de 9 à 10 h) à 3,9 % (tranche de 1h30 à 2 h) ;
- médiathèque : de 2,1 % par an en moyenne, pour l'abonnement mensuel.

Les tarifs mensuels de nuit ont fortement diminué sur les parcs St Pierre, Blaise Pascal et de la médiathèque, avec une baisse de 11,6 % en moyenne annuelle sur la période.
Il convient de préciser que les parcs de la Médiathèque, Mail d'Allagnat et Carmes-Delille ne fonctionnent que sur abonnement mensuel.

Les tarifs des parkings en ouvrage ont été augmentés chaque année, hormis 2010, sur la période en contrôle pour au moins une tranche horaire, étant observé qu'il existe un grand nombre de tranches jusqu'à 12h voire 24h de stationnement, et des abonnements mensuels, trimestriels et même annuels pour certains parkings. Dans ces conditions, les tarifs sont extrêmement divers et connaissent une logique d'évolution propre, selon le parc, sa localisation et son usage.

Le principe de tarification au quart d'heure, posé par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014, doit être mise en œuvre au 1er juillet 2015 avec des tarifs déterminés par quart d'heure.

Par délibération du conseil municipal en date du 19 décembre 2014, la commune a adopté les tarifs au quart d'heure applicables au 1er juillet 2015 pour son parc de stationnement de la Place du 1er Mai, géré en régie directe et exploité dans le cadre d'un contrat de prestation de service.
Cette nouvelle tarification n'a pas impliqué la révision des tarifs horaires, antérieurement en vigueur. Elle a simplement entrainé la détermination de tarifs infra-horaires au quart d'heure, avec le principe retenu de la gratuité pour le premier quart d'heure.
Il est donc résulté de la nouvelle tarification adoptée en conséquence de la loi de 2014 une baisse des recettes retirées des stationnements payants.
La commune a donc dû négocier avec les délégataires exploitant les autres parcs municipaux. Un compromis a permis d'adopter une grille tarifaire absorbant la baisse des

recettes engendrée, de fait, par la tarification au quart d'heure et préservant l'équilibre financier des contrats de délégation.

Ledit compromis a été acté par le conseil municipal, qui a adopté par délibération du 26 juin 2015, la nouvelle grille tarifaire des parcs de stationnement concédés à INDIGO. Celle nouvelle grille a permis d'uniformiser les grilles tarifaires de l'ensemble des parcs, et d'en arrêter le principe et le montant en cohérence avec les tarifs de stationnement de voirie.

La chambre constate que si la commune de Clermont-Ferrand a été en mesure de maintenir les tarifs horaires pratiqués dans les parcs qu'elle gère en régie directe, tout en se conformant à la loi de 2014, elle a dû en revanche consentir à les augmenter pour les parkings délégués à INDIGO dans une proportion importante allant de + 3,3 % à + 10,7 %, pour les premières tranches horaires de stationnement qui se trouvent être les plus fréquentées. Selon la délibération du conseil municipal du 26 juin 2015, les tarifs du parking de la Poterne ont en effet évolué de 1,30 € à 1,40 € (+ 7,6 %), pour une heure, et pour 2 heures de 2,80 € à 3,10 € (+ 10,7 %).

Or, ces augmentations tarifaires, présentées comme induites par la loi de 2014 ayant imposé une tarification au quart d'heure, ne sont guère justifiées au regard des hausses précédemment opérées, avec régularité d'année en année, par des délégataires qui connaissent une « rentabilité commerciale confortable, en moyenne de 17,6 % du chiffre d'affaires » selon l'analyse du cabinet d'audit missionné par la commune.

5.2.2.4- L'absence de flux financiers

La chambre observe selon l'analyse qu'elle fait des différents contrats de construction et de gestion du stationnement en ouvrage que ceux-ci sont d'une durée excessivement longue, allant bien au-delà de la durée d'amortissement des constructions et des installations. Ils n'emportent quasiment aucun flux financier au bénéfice de la commune, alors que la collectivité a versé initialement des participations au délégataire de 900 000 F pour la construction du parking Delille et de 372 000 F pour les parcs Vercingétorix et place de Jaude.

Certes, pour les parcs en ouvrage gérés par des délégataires, la commune n'a supporté aucune dépense d'entretien et de maintenance sur la période. Mais elle n'a pas non plus retiré de ressources de l'exploitation de parcs de stationnement implantés sur son domaine.

En définitive, la commune n'a pas eu à financer la réalisation de ses parkings publics, ni l'entretien et le renouvellement des installations, à l'exception notable des parkings Allagnat et Saint-Pierre dont elle a porté la réalisation avant qu'ils ne soient ajoutés irrégulièrement en exploitation à la concession du parking Jaude.

5.2.2.5- La valeur nette comptable du parking Vercingétorix

Au vu des rapports d'activité de l'année 2013 et des comptes financiers, il apparait que la dotation aux comptes d'amortissement constituée pour le parking Vercingétorix ne permettra pas de couvrir en totalité la valeur nette comptable (VNC) si elle est reconduite à l'identique jusqu'au terme du contrat.

Au 31 décembre 2013, en effet, ladite valeur nette comptable ressort à 623 412 €, alors que la dotation annuelle a été contenue à 134 905 €. Avec une dotation annuelle maintenue au même niveau jusqu'au terme du contrat, venant à expiration en 2016, les amortissements n'excéderaient pas 3 539 503 € alors que la valeur des immobilisations est enregistrée aux comptes de bilan pour le montant de 3 758 200 €. Il en résulterait une valeur nette comptable résiduelle de 218 697 €, ce qui paraît des plus étonnants au regard des durées

d'amortissement ordinairement pratiquées, de l'ordre d'une vingtaine d'années pour les équipements les plus pérennes, et d'une période d'effet de 30 ans du contrat de délégation. Une telle situation ne peut trouver à s'expliquer, hormis une politique d'amortissements hasardeuse, que par la réalisation de nouveaux investissements par le délégataire et amortis sur une durée excédant le terme du contrat.

Il importe que cet élément soit connu et correctement appréhendé, dans le cadre des négociations devant être engagées avec les délégataires en vue d'harmoniser la durée et le terme des contrats de délégation, les conditions financières intégrant nécessairement la valorisation des actifs et équipements. A la suite des observations formulées par la chambre en la matière, l'ordonnateur a indiqué s'être rapproché du délégataire pour améliorer le niveau d'information de la commune.

5.2.2.6- L'avenir

De l'avis de la chambre, la gestion de ces parcs de stationnement en ouvrage, dont la construction est amortie en totalité pour la plupart, devra donner lieu, si le choix de l'externalisation est retenu, à des contrats de courte durée, calée sur le montant et la nature des installations et équipements devant être supportés par les délégataires.

La collectivité a engagé le dialogue avec les délégataires de ses parcs de stationnement à fin de fixer le terme des différents contrats à une seule et unique date, probablement en fin d'année 2016 au vu des négociations menées avec INDIGO.

Lesdites négociations visent aussi à la réalisations de travaux d'ici les termes contractuels, dans le but de permettre la reprise par la commune d'ouvrages en parfait état de fonctionnement. Un accord serait d'ores et déjà convenu avec la plupart des contractants, à l'exception des interventions sur systèmes de contrôle des paiements.

Le contrat de gestion relatif au parc des Carmes Delille expirant en 2026, il n'est pour l'heure pas envisagé d'y mettre fin, d'autant qu'un litige oppose la commune et l'exploitant. Porté devant le juge du contrat, le contentieux a trait à des travaux réalisés par la commune sur le viaduc surplombant l'ouvrage, dont il est prétendu qu'ils auraient porté atteinte à l'étanchéité. La commune a fait appel du premier jugement rendu, défavorable à sa cause.

Pour les autres parcs en ouvrage jusque-là délégués, la commune étudie l'option de simples marchés de prestations de services d'une durée de trois années.

Sa décision est en tout état de cause suspendue aux résultats de l'étude sur l'ensemble du stationnement sur voirie, devant être réalisée durant l'année 2015. Il n'est pas exclu d'étendre la gestion déléguée, jusque-là réservée aux parcs en ouvrage, à tout ou partie du stationnement payant de surface, y compris la collecte des redevances de stationnement acquittées par paiement immédiat ou par règlement de forfait post-stationnement.

Une telle collecte déléguée à un tiers est en effet désormais plus aisée et encouragée par le décret n° 2015-557 du 20 mai 2015, relatif à la redevance de stationnement des véhicules sur voirie prévue à l'article L. 2333-87 du CGCT. Ces récentes dispositions règlementaires facilitent et étendent la gestion déléguée, laquelle peut être conçue pour une gestion unifiée des stationnements en ouvrage et sur voirie, pour une mutualisation accrue des moyens affectés à la perception des recettes et l'amélioration des taux de recouvrement, étant observé que présentement la commune de Clermont consacre un effectif important d'ASVP au contrôle du respect des règles du stationnement.

En tout état de cause, dans un contexte de mutation des statuts des compétences de la communauté d'agglomération, il ne peut être que recommandé à la commune de mener sa

réflexion en relation avec une approche intercommunale, et d'établir d'utiles études comparatives en termes d'efficacité et de gestion des différents modes de gestion de stationnement urbain.

5.3- Conclusion sur la gestion du stationnement urbain

La commune de Clermont-Ferrand n'a pas consenti de transferts de compétence en matière de gestion du stationnement urbain, qu'elle assume et exerce donc de façon exclusive jusqu'à présent.

L'offre de stationnement public payant y est plus importante que dans la plupart des villes comparables, la commune ayant étendu ses zones de stationnement payant lors de la mise en service du tramway. L'offre privée et l'offre gratuite sur voies publiques ne sont pas à ce jour recensées avec précision, mais se révèlent importantes.

Des données plus complètes et affinées seront nécessaires à la commune de Clermont qui entend redéfinir sa politique de stationnement urbain

Pour l'heure, le principe de gestion retenu est la régie directe pour le stationnement de voirie et de surface sans aménagement spécial, et la gestion déléguée pour les parcs en ouvrage toujours confiée aux opérateurs historiques les ayant construits, dans le cadre de contrats très anciens et de très longue durée (30 à 45 ans).

Le contrôle et la gestion du stationnement de surface sont efficaces, générant des recettes importantes pour la collectivité pour des coûts d'exploitation et d'investissement limités.

Ce n'est en revanche que très récemment que la commune opère des contrôles sur les exploitants des parcs en ouvrage, contrôles qui ont révélé une absence de flux financiers au profit de la ville, la réalisation de marges importantes et des augmentations tarifaires pratiquées en dérogation et au-delà des indexations contractuelles.

La plupart des contrats de délégations arrivent cependant à terme. La commune est en cours de négociation pour harmoniser le terme à une même date, envisageant de reprendre en régie directe la gestion de ses parcs en ouvrage, sous forme de marchés de prestations de services.

La performance de la politique de stationnement urbain de Clermont-Ferrand n'est actuellement pas véritablement évaluée par la commune, mais elle a mis en place au cours de l'année 2014 un comité de pilotage. L'étude sur l'évaluation de l'offre et des besoins de stationnement pourrait conduire à instituer un observatoire.

6- LA POLITIQUE EN FAVEUR DU SPECTACLE VIVANT

6.1- Le pilotage

6.1.1- Le champ et les modalités d'intervention

La commune de Clermont-Ferrand intervient, de manière directe ou indirecte, dans tous les domaines du spectacle vivant.

L'art dramatique et la musique sont les champs d'intervention majeurs, par la voie de l'attribution de subventions à la Comédie (Scène Nationale), à diverses compagnies de théâtre, ou au moyen de mises à disposition de salles de spectacle et de personnel

municipal. Pour la musique, des subventions sont attribuées à une Scène de musique actuelle et diverses aides sont apportées aux groupes de musique actuelle. La commune subventionne également un Centre Lyrique et l'Orchestre d'Auvergne, auxquels elle met aussi à disposition des salles municipales.

La danse et les arts de la piste sont également présents, mais avec moins d'importance en terme de moyens alloués. Certaines compagnies de danse reçoivent des subventions et des spectacles sont programmés dans le cadre des Contre Plongées de l'été (manifestation estivale de spectacles de rue).

Les services municipaux instruisent les demandes de subvention et organisent les Escales Clermontoises, programmation théâtrale d'hiver, ainsi que les Contre plongées de l'été, donnant lieu à la tenue de concerts, de lectures et autres spectacles de rue.

Les opérateurs extérieurs, très nombreux, sur lesquels s'appuie la politique de la commune en faveur du spectacle vivant, sont tous constitués sous forme associative : de la Comédie de Clermont, de la Coopérative de Mai (Association Pop'Art) qui intervient dans le cadre d'une délégation de service public, du Centre Lyrique, de l'Orchestre d'Auvergne (AGORA), du Petit Vélo (Association des amis du Petit Vélo), ou encore des Amis de la musique.

De même, les différents festivals organisés sur le territoire et avec le soutien de la commune sont également portés par des associations : Europavox, Jazz en Tête, Musiques démesurées, Hippocampus et les trans'Urbaines (association Prémudanse).

L'ensemble de ces différents partenariats sont définis dans le cadre de conventions.

Selon le maire en exercice, les modalités de mise en œuvre de la politique en faveur du spectacle vivant sont historiques et, sans être remise en cause, l'implication des associations peut être source d'une ponction sur les budgets affectés à la politique du spectacle vivant. Les deux événements gérés en régie directe par la commune permettent selon l'ordonnateur de compléter la programmation des opérateurs.

La politique en faveur du spectacle vivant de la commune de Clermont-Ferrand est mise en œuvre par le recours à trois formes d'intervention :

- l'aide à la création ;
- le conventionnement avec les compagnies de théâtre ou de danse ;
- les subventions aux grands opérateurs.

Le théâtre occupe une place prépondérante jusqu'à présent, mais la commune entend rééquilibrer son action au bénéfice de la danse. À ce titre, le directeur de la Comédie, du fait de son expérience professionnelle antérieure, propose davantage de danse dans sa programmation. À l'estime de l'ordonnateur, si le théâtre de rue et l'art du cirque paraissent assez marginaux pour le soutien communal, c'est par volonté délibérée de ne pas entrer en compétition, ni de nuire à Aurillac, et de jouer la complémentarité des territoires.

Clermont Communauté intervient également dans le domaine du spectacle vivant en apportant des financements sur des projets d'intérêt communautaire.

Pour le maire de Clermont-Ferrand, ces modalités d'intervention sont cependant peu intelligibles pour le public et les artistes, la frontière étant souvent ténue entre ce qui paraît être d'intérêt communal et d'intérêt communautaire. L'ordonnateur a malgré tout indiqué à la chambre que dans le domaine des musiques actuelles, la commune s'intéresse aux pratiques amateurs par la mise à disposition de trois studios de répétition (le « Comptoir des sons") tandis que Clermont Communauté accompagne les groupes s'inscrivant dans une démarche professionnelle (projet Imago). Ces lignes de partage ont été de nouveau

précisées en 2016 dans le cadre des projets culturels menés respectivement par la Ville et Clermont Communauté. Elles demeurent cependant aléatoires et artificielles, nécessitant d'être revues et redéfinies dans le cadre de la mise en place de la communauté urbaine.

6.1.2- Les objectifs sur la période 2010-2014

De l'avis du maire en exercice, Clermont-Ferrand a manqué l'étape majeure de la décentralisation culturelle des années 1980 tandis que la plupart des capitales régionales ont su en profiter pour transformer leur image. Le « substrat » initial clermontois n'était guère, selon lui, culturel. C'est au tournant des années 2000 que la commune de Clermont s'est engagée plus résolument dans le champ des politiques de soutien à la culture, avec notamment la création de la Scène nationale et de la Coopérative de Mai.

Pour le maire, la commune a atteint ses objectifs de développement culturel, avec une offre considérablement accrue et donnant globalement satisfaction. Mais il convient qu'il est désormais temps, après l'accroissement des moyens et la mise en place des outils, de mener une réflexion plus qualitative dans le but d'élargir et diversifier les publics, et d'améliorer la couverture médiatique des événements et manifestations.

Les grands opérateurs culturels labellisés et les compagnies de spectacle présentes sur la commune occupent une place prépondérante dans le soutien de la commune en faveur du spectacle vivant. La collectivité conserve néanmoins un rôle complémentaire de diffusion avec Escales, les Contre-plongées et Graines de Spectacle.

Les salles de spectacles municipales ne disposent pas de direction artistique propre et autonome. Elles sont mises à disposition des opérateurs, selon un dispositif de priorité défini pour chacune des salles en fonction de ses caractéristiques et de son objet premier.
Ainsi, pour l'Opéra-Théâtre, les opérateurs prioritaires sur ce lieu sont le Centre Lyrique, l'Orchestre d'Auvergne, et les Amis de la Musique.
La Maison de la Culture accueille pour sa part de façon privilégiée La Comédie de Clermont, seule Scène nationale à ne pas disposer d'un lieu spécifique à être hébergée par une commune.
La construction d'un site qui lui serait affecté en propre est en cours, avec un objectif d'ouverture pour 2019. Cette réalisation constitue l'un des principaux projets culturels menés sur la période de 2014 à 2020.
La Cour des Trois Coquins est mise à disposition gratuitement de compagnie, pour leurs productions et leurs créations.
Enfin, l'Espace Mandela intégré à une maison de quartier, et inaugurée récemment en octobre 2014, est utilisé pour une programmation jeune public (« Graines de spectacle »). Elle est également mise à disposition des associations du quartier Croix de Neyrat pour leurs productions.

Il apparaît ainsi que Clermont a fait le choix, en matière de spectacle vivant, de s'appuyer sur des opérateurs extérieurs à qui elle a alloué des moyens techniques, matériels, financiers et humains pour mener à bien leurs projets.

S'agissant des manifestations organisées directement par la commune, la saison culturelle des Escales clermontoise a été supprimée, pour des raisons budgétaires tout autant que du fait d'une offre par ailleurs bien assez suffisante.

La commune a maintenu sur la période les conditions de travail consenties aux acteurs culturels, afin qu'ils puissent créer et diffuser, comme c'est l'objectif assigné à la Cour des Trois Coquins ouverte en 2007 comme outil de production pour les compagnies professionnelles. La chambre relève cependant que les objectifs et modalités d'intervention

de la commune en matière de spectacle vivant n'ont jamais été formalisés dans une délibération d'ensemble du conseil municipal.

6.1.3- Les moyens engagés

Les moyens affectés, directement ou indirectement, au spectacle vivant sont humains, techniques, matériels et financiers.

Le montant total des subventions aux grands opérateurs s'élève à 2 742 467 € pour 2014 ; il était de 2 451 630 € en 2010, soit une progression de 11,8 % qui a concerné tous les opérateurs (cf. Annexe 6 - Tableau 60). Les augmentations de subventions ont été consenties dans le cadre de conventions pluriannuelles avec le Centre Lyrique d'Auvergne (+ 60 000 € sur la période), l'Orchestre d'Auvergne (+ 105 000 € sur la période) et la Coopérative de mai à l'occasion du renouvellement du contrat de DSP en 2015 (+ 61 320 €). A ces subventions, s'ajoute encore pour les grands opérateurs une valorisation des prêts de salles mises à disposition, dont le montant moyen annuel peut être chiffré à 506 750 € de 2010 à 2014 (cf. Annexe 6 - Tableau 61).

6.1.3.1- Le budget consacré au spectacle vivant

En 2014, la commune de Clermont-Ferrand a consacré 6 881 458 € de son budget à sa politique en faveur du spectacle vivant, ce qui représente 4,2 % des charges de gestion de son budget principal de l'ordre de 163,37 M€, et 47,5 % du budget de la culture qui s'est établi à 14,46 M€ en 2014.

Tableau 30 - Evaluation du coût net de la politique de spectacle vivant pour l'année 2014 (en €)

Dépenses		Recettes	
Service généraux de la culture dédié au spectacle vivant : personnel et dépense de fonctionnement comprise	689 306	Subvention globales reçues (opération en régie) et partenaires	43 426
Équipements affectés au spectacle vivant (Maison de la Culture ; Opéra-Théâtre ; Cour des Trois Coquins)	2 967 405	Billetterie des régies municipales	143 067
Les subventions aux opérateurs	3 336 300	Location par Comédie	600 000
Escales Clermontoises et Contre Plongées	381 600	Redevance Pop'Art	17 520
Graines de spectacle et divers festivals de quartier organisés par la commune	221 878		
Festivals associatifs : Europavox et Jazz en Tête-Happy Bop-Musique démesurée Prémudanse	183 668	Location de salles de spectacles	94 686
Total dépenses spectacle vivant (hors valorisation) mais avec coût programmation en régie	**7 780 157**	**Total recettes spectacle vivant**	**898 699**
Dont subvention versées	3 519 968		
Coût net de la politique spectacle vivant	**6 881 458**		

Source : CRC

La valorisation des différents avantages en nature ne ressort pas directement du calcul des coûts de la politique en direction du spectacle vivant, dans la mesure où elle se trouve en fait incluse dans le coût des équipements dits en « ordre de marche » et dans le coût du service affecté au spectacle vivant.

Sous cette réserve, la chambre constate que près de 50 % du budget de la culture de la commune de Clermont-Ferrand est consacré au spectacle vivant.

6.1.3.2- Les moyens en personnel

La direction de la culture est rattachée à la direction dite de la commune attractive, qui comprend en plus de la culture, la direction des sports et celle de l'enseignement supérieur. Cette direction est dirigée par une directrice générale adjointe. Deux chargés de mission lui sont directement rattachés, l'un chargé de préparer et suivre la candidature de la commune au titre honorifique de Capitale européenne de la culture, l'autre chargé d'entretenir les relations avec le réseau des communes Michelin.
La direction de la culture est organisée avec un niveau central se consacrant, pour une part, au spectacle vivant. Deux agents sont chargés des programmations gérées en régie directe, l'un pour la programmation des Contre plongées et des Escales clermontoise et l'autre pour la programmation de Graines de Spectacles. Enfin, un agent est chargé de la gestion de la billetterie pour ces événements.

Une direction technique des équipements de spectacles est également placée au niveau central pour assurer et coordonner le fonctionnement des salles de spectacles municipales, et des lieux culturels que sont la Maison de la Culture, l'Opéra et la Cour des Trois Coquins. Des agents permanents, secondés d'auxiliaires, sont affectés sur les équipements pour assurer leur bon fonctionnement, de sorte que les opérateurs puissent disposer d'un équipement en ordre de marche.

Dans l'organigramme de la direction de la culture, le spectacle vivant apparaît au sein d'un pôle dédié, placé sous la direction d'un cadre de l'administration municipale, ce qui n'était pas le cas auparavant. Mais ce cadre n'a en responsabilité que les actions en régie directe.

Les relations avec les opérateurs et le suivi des conventions relèvent de la responsabilité d'un autre cadre, chargé également de divers autres secteurs gérés par la direction de la culture comme le conservatoire, le plan éducatif global ou encore la politique de la ville.

Les équipements de spectacle sont pour leur part dissociés dans un pôle spécifique, mais différent, celui des équipements culturels également rattaché à la direction générale de la culture.

Il résulte de ce schéma organisationnel que la politique en faveur du spectacle vivant ne relève pas d'une seule direction, ou sous-direction prenant en charge toutes les problématiques d'orientation et de gestion, mais de diverses sous-directions ayant à connaître de la politique culturelle de Clermont, en ses différentes composantes.

Le rôle des services municipaux consiste surtout à suivre et contrôler les partenariats tissés avec les opérateurs et de mettre à leur disposition des équipements en ordre de marche. Ils assurent également des actions de programmation en régie directe, mais celle-ci est relativement limitée dans le domaine du spectacle vivant. Elle tient en effet à deux manifestations Les Escales Clermontoises et Graines de spectacle, qui visent à compléter la programmation des opérateurs.

Les Escales concernent « le théâtre dans toute sa diversité », les représentations ayant lieu de janvier à mars puis d'octobre à la fin de l'année à l'Opéra-Théâtre ou à la Cour des Trois Coquins. Durant l'été, elles deviennent « les Contre plongées de l'été » avec un programme de concerts, de lectures et de spectacles de rue. Pour des raisons budgétaires, il a été décidé de mettre fin à cette action, à l'automne 2015.

Graines de spectacles est destiné au jeune public, voire au très jeune public puisque certains spectacles sont conçus pour des enfants de neuf mois. Ces spectacles se déroulent tous à l'espace Nelson Mandela situé dans le quartier de la Gauthière.

Le budget de programmation de ces deux manifestations s'est établi pour 2014 à 381 600 € pour les Escales et Contre plongée et ont engendré 125 167 € de recettes. Pour Graines de spectacle, un budget de 157 514 € y a été consacré en 2014, et le montant des recettes a atteint 32 113 €.

6.1.3.3- Les équipements

Les coûts d'exploitation des principaux équipements mis à disposition des opérateurs se décomposent en coûts des personnels chargés de les faire fonctionner, et coûts techniques de fonctionnement (chauffage, électricité, eau, entretien par des prestataires et en régie par les services municipaux). Le total de ces coûts permet de déterminer pour chacun d'eux un coût d'équipement en ordre de marche, c'est-à-dire pouvant être directement utilisé par les opérateurs (cf. Annexe 6 - Tableau 62).

Pour la salle mise à disposition des Amis du petit vélo, la commune ne prend en charge que le gros entretien de la salle et ne met pas à disposition de l'association d'autres moyens que financiers.

Sur la base des données fournies par la collectivité, la chambre a établi pour l'année 2014 le coût en ordre de marche de l'Opéra-Théâtre, de la Maison de la Culture et la Cour des Trois Coquins.

6.1.3.3.1- L'Opéra Théâtre

Il s'agit d'un bâtiment du XIXème siècle, classé, situé en plein centre-ville bordant la place de Jaude, entièrement rénové et récemment rouvert au public en septembre 2013. Totalement restauré, c'est un outil moderne de création et de diffusion, de musique et de chant lyrique, fonctionnel et performant. La jauge de la salle principale est de 550 places.

Il est utilisé à la fois pour la programmation municipale des Escales Clermontoise et par plusieurs opérateurs extérieurs, comme le Centre Lyrique, l'Orchestre d'Auvergne ou les Amis de la musique. L'Orchestre d'Auvergne en est le principal utilisateur, y disposant d'une salle de répétition et de bureaux.

Le coût total de l'opération de réhabilitation de cet équipement s'est établie à 16 M€ (hors taxe), la commune ayant bénéficié de subventions de quelques de 3,6 M€.

Tableau 31 – Coût de l'opération de restauration de l'Opéra-Théâtre (hors taxe)

dépenses		recettes	
travaux sur le bâtiment	15 133 653 €	subvention État (Ministère de l'intérieur)	435 377 €
dépenses de mobilier	210 660 €	subvention État (Ministère de la culture et de la communication)	35 000 €
dépenses d'équipement	15 244 €	subvention Région	1 300 000 €
aménagements extérieurs	711 910 €	subvention département Puy Dôme	1 850 000 €
TOTAL	16 071 467 €		3 620 377 €

Source : Commune de Clermont-Ferrand

Déduction des recettes de location, l'Opéra-Théâtre coûte à la commune 816 423 € pour être mis à disposition en ordre de marche auprès des opérateurs que sont le Centre Lyrique, l'Orchestre d'Auvergne et l'association les Amis de la musique, étant précisé que ce coût n'inclut pas l'amortissement technique.

Tableau 32 - Coût net de l'Opéra-Théâtre en ordre de marche en 2014 (en €)

Charges		Produits	
Charges de personnel (permanent et saisonniers non affectés par la programmation)	594 146		
dont vacataires	*44 499*		
dont permanents	*470 376*		
dont 30% personnel de direction commune	*79 271*		
Charges de fonctionnement courant de l'établissement (hors ce qui sera considéré en activité artistique)	234 056		
dont dépenses de fonctionnement propre à l'équipement	*124 984*		
dont dépenses techniques	*109 072*	Location de la salle	11 779
TOTAL	**828 202**		**11 779**
Cout net	**816 423**		

Source : CRC

Présentement, la valorisation par la commune des avantages en nature consentis à chacun des opérateurs utilisateurs de l'Opéra s'établit respectivement à 157 142 € pour l'Orchestre d'Auvergne, à 174 704 € pour le Centre Lyrique et à 23 514 € pour les Amis de la musique, soit un total de 355 360 € assez éloigné du coût en ordre de marche reconstitué.

La salle de l'Opéra-Théâtre a été utilisée 181 jours en 2014, soit un coût journalier de 4 510 €. Le Centre Lyrique l'a utilisé 80 jours, soit pour 360 800 € du coût annuel. Les Amis de la musique en ont usé durant six jours soit pour 27 060 € et l'Orchestre d'Auvergne pendant 21 jours, soit à hauteur de 94 710 € du coût annuel. Les divers autres utilisateurs l'ont occupé 74 jours, soit pour 333 740 €.

Pour l'association des Amis de la musique et l'Orchestre d'Auvergne, la valorisation conventionnelle de la mise à disposition de l'Opéra-Théâtre est proche du coût en ordre de marche rapporté au temps d'occupation.

En revanche, il apparait souhaitable de réviser la valorisation des avantages en nature consentis au Centre Lyrique, ainsi que les tarifs de la location de la salle, qui apparaissent trop éloignés du coût en ordre de marche de l'équipement.

6.1.3.3.2- La Maison de la Culture

Cet équipement est le siège actuel de la Comédie de Clermont-Ferrand, Scène Nationale qui en est l'utilisateur principal mais doit aussi le partager avec différents opérateurs associatifs. La Maison de la Culture comporte deux salles de spectacles : la salle Jean Cocteau dont la jauge est de 1 200 places, et la salle Boris Vian modulable peut compter de 274 à 324 places.

Cet équipement coûte de l'ordre 2,07 M€ à la commune, selon la reconstitution opérée par la chambre.

Tableau 33 - Coût net de la Maison de la culture en ordre de marche en 2014 (en €)

Charges		Produits	
Charges de personnel (permanent et saisonniers non affectés par la programmation)	1 483 477		
dont vacataires	*331 224*		
dont permanents	*993 712*		
dont 60% personnel de direction commune	*317 082*		
Charges de fonctionnement courant de l'établissement (hors ce qui sera considéré en activité artistique)	355 089		
dont dépenses de fonctionnement propre à l'équipement	*141 313*		
dont dépenses techniques	*213 776*	Location de la salle	82 907
TOTAL	**2 155 648**		**82 907**
Cout net	**2 072 741**		

Source : CRC

Cet équipement est multi-fonctionnel. Il est utilisé par de très nombreuses associations et pour toutes sortes d'évènements qui ne concernent pas de façon exclusive le spectacle vivant. Ce principe de mise à disposition partagée pénalise le fonctionnement et le développement des projets de la Comédie qui ne jouit pas de son propre lieu de travail et de représentation, comme l'impose le cahier des charges des scènes nationales.

Un projet de construction d'un lieu identitaire pour la Comédie de Clermont a été acté lors du conseil municipal du 19 décembre 2014. Le projet de réalisation d'un « ensemble architectural repérable et accueillant » pour la Comédie de Clermont en est actuellement au stade du choix du maître d'œuvre, lauréat au concours d'architecture.

La commune est maître d'ouvrage de l'opération dont le coût prévisionnel s'élève à 31 M€ (hors taxe). L'opération est réalisée en partenariat avec l'État, qui s'est engagé sur le principe d'une participation de 6 M€, la région et le département acceptant d'y consacrer 4 M€ et Clermont Communauté quelque 8 M€. La commune ne supporterait en définitive qu'un effort financier de 9 M€, escomptant récupérer le montant de la taxe à la valeur ajoutée en sa qualité de maitre d'ouvrage.

Le programme de l'opération élaboré par un comité de pilotage, qui regroupe la commune, les financeurs et les futurs utilisateurs, intègre les exigences architecturales prévues au cahier des charges des scènes nationales, notamment en accordant une égale importance aux espaces réservés au travail artistique, aux conditions de présentation des œuvres et aux lieux d'accueil et de convivialité du public.

L'équipement doit comporter deux salles de spectacles de 900 et 350 places, une salle polyvalente, des studios de répétition, un pôle de médiation culturelle, des foyers, une brasserie et un hall d'accueil et d'exposition. L'Auditorium, qu'il avait été initialement envisagé d'intégrer, ne sera toutefois pas réalisé pour des raisons budgétaires et économiques.

Le lieu d'implantation est situé à proximité de l'actuelle Maison de la Culture, dans une perspective de mutualisation des locaux techniques. Il intégrera la réhabilitation de l'ancienne gare routière, inscrite pour partie à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques (façade et coupole), l'ensemble présentant 7 900 m² de surface de plancher.

6.1.3.3.3- La Cour des Trois Coquins

Il s'agit d'un lieu mis gracieusement à disposition des compagnies de théâtre et de danse pour la production et la création. Il comporte trois salles principales, la salle Beckett de 220 places, la salle Trehler de 80 places et la salle Kantor de 50 places.

Le coût en ordre de marche de la Cour des Trois Coquins s'est établi en 2014 à 282 801 €, étant précisé qu'elle est gérée en régie directe par la commune et mise à disposition des compagnies en résidence.

Tableau 34 - Coût net de la Cour des Trois Coquins en ordre de marche en 2014 (en €)

Charges		Produits	
Charges de personnel (permanent et saisonniers non affectés par la programmation)	221 163		
dont vacataires	*44 499*		
dont permanents	*150 240*		
dont 10% personnel de direction commune	*8 808*		
Charges de fonctionnement courant de l'établissement (hors ce qui sera considéré en activité artistique)	79 253		
dont dépenses de fonctionnement propre à l'équipement	*45 266*		
dont dépenses techniques	*33 987*	Location de la salle	0
TOTAL	**282 801**		**0**
Cout net	**282 801**		

Source : CRC

En dehors des situations d'occupation relevant de mises à disposition, des tarifs journaliers de location sont appliqués de 404 € pour un jour de montage et de 887 € par jour de représentation pour la saison 2014-2015.

La salle ayant été utilisée 762 jours en 2014, son coût en ordre de marche ramené à la journée d'utilisation ressort à 371 €, soit un niveau inférieur au tarif de location.

6.1.3.3.4- L'espace Nelson Mandela

Cet espace, ouvert en octobre 2014 est géré par la direction de l'animation de la jeunesse et des loisirs qui y programme depuis lors la saison jeune public « Graines de spectacle ». La jauge est de 146 places.

6.1.3.3.5- Le petit Vélo

Appartenant à la commune, ce lieu est mis à disposition de l'association « les Amis du Petit Vélo » pour sa programmation théâtrale annuelle. La jauge de la salle principale est de 320 places. L'équipement comporte aussi une salle de type cabaret, le Poco Loco de 450 places.

6.1.3.3.6- La Coopérative de Mai

L'équipement communal est intégré dans un ensemble qui comprend également une salle de congrès et d'exposition. C'est un lieu de diffusion et de création de musique contemporaine. Il est géré dans le cadre d'une délégation de service public par l'association Pop'Art. La jauge est de 1 500 et 487 places, avec une petite salle et la grande salle modulable.

6.1.3.4- *Une approche consolidée*

À partir de l'analyse des comptes produits par les opérateurs intervenant sur la commune de Clermont-Ferrand, et les moyens consacrés par la commune au spectacle vivant, la chambre a réalisé pour l'année 2014 une approche du budget consolidé, dépensé à ce titre sur l'ensemble du territoire clermontois.
Les dépenses consolidées prises en compte incluent celles exposées par chacun des opérateurs, ainsi que les dépenses de la commune, avec déduction des subventions versées aux mêmes opérateurs.

Le tableau ci-dessous reprend, opérateur par opérateur, le coût d'exploitation observé durant l'année 2014. Il est bien entendu qu'il s'agit d'une approche de coût et non d'un coût exact. Ainsi, seules sont comptabilisées les subventions aux compagnies, aux Amis de la musique et aux associations qui organisent des festivals, alors que ces divers acteurs engagent au-delà des financements publics reçus des dépenses qui ne sont pas forcément toutes comptabilisées, mais paraissent pouvoir être considérées comme marginales.

Tableau 35 – Evaluation du coût d'exploitation de l'année 2014

Opérateurs	Coûts d'exploitation	Subventions publiques
Comédie de Clermont	3 319 554€	2 607 532€
AGORA (Orchestre d'Auvergne)	2 958 228€	2 550 638€
Centre Lyrique	1 523 260€	846 806€
Pop'Art (Coopérative de Mai)	3 027 052€	964 017€
Les amis du petit vélo	218 652€	152 595€
Compagnies aidées	257 000€	257 000€
Les amis de la musique	84 981€	20 889€
Divers festivals	452 760€	351 943€
Total opérateurs du spectacle vivant	**11 841 487€**	**7 751 420€**
Coût net	6 881 458€	
Subvention de la commune au spectacle vivant	3 519 968€	
Cout commune hors subventions	**3 361 490€**	3 361 490€
Dépenses engagées sur le territoire clermontois pour le spectacle vivant	**15 202 977€**	**11 112 910€ (73%)**

Source : CRC

Le montant total des subventions publiques allouées directement au spectacle vivant est de 7 751 420 € en 2014. En y ajoutant les moyens engagés par la commune en plus des subventions versées, au titre du coût des équipements mis à disposition, des moyens humains et techniques mobilisés, des manifestations organisées en régie directe… d'une valeur de 3 361 490 €, l'effort financier consacré par la commune de Clermont au spectacle vivant peut ainsi être évalué à 6 881 458 € pour l'année 2014.

Il en résulterait que le coût total de 11 112 912 € du spectacle vivant développé sur Clermont-Ferrand se trouverait financé à hauteur de 73 % par des fonds publics, tous acteurs confondus, le reliquat étant financé par la billetterie et diverses autres recettes de mécénat, de partenariat, de vente de spectacle.

Cette tentative de reconstitution des dépenses totales engagées durant l'année 2014 pour le spectacle vivant permet d'établir le constat qu'il s'agit d'une activité non négligeable au plan économique.

6.1.4- Les contrôles mis en œuvre

6.1.4.1- Le contrôle des opérateurs

Le contrôle des opérateurs s'effectue en premier lieu par l'exploitation des bilans d'activité et des documents financiers devant être produits par le fait des clauses conventionnelles.

La commune est membre des conseils d'administration (CA) de ses grands opérateurs : la Comédie, l'Orchestre d'Auvergne et le Centre Lyrique. Elle participe aux réunions des conseils durant lesquels sont présentés les bilans moraux et financiers de ces structures.
Des échanges réguliers sont également instaurés avec ces grands opérateurs, mais ils interviennent dans un cadre informel sans comptes rendus permettant d'en connaitre le contenu et l'objet. Un agent de la direction de la culture a pour fonction d'assurer le suivi des relations avec les différents « grands opérateurs » culturels clermontois, Scène nationale, Centre Lyrique, Orchestre… .

Il apparait cependant que les subventions annuelles versées, d'un montant fort élevé, le sont par décision attributives ne faisant pas référence aux bilans financiers produits par les opérateurs, alors qu'une délibération du conseil municipal en traite chaque année et que les conventions prévoient explicitement la remise de tels documents financiers à la commune.
Ainsi pour la Scène nationale, il est prévu à l'article 7 de la convention, la production d'un compte rendu financier, ainsi que ses comptes annuels accompagnés du rapport du commissaire aux comptes. L'article 5 de la même convention précise les modalités de calcul de la subvention communale en fonction des prévisions de recettes établies sur la base de tarifs moyens et de fréquentation. La délibération du conseil municipal emportant attribution de la subvention à la Scène nationale devrait en conséquence faire état des modalités de détermination, par référence aux résultats financiers dégagés par la structure.

Il en est de même pour l'Orchestre d'Auvergne et le Centre Lyrique, bien que les délibérations annuelles du conseil municipal mentionnent les budgets et les subventions demandées. Mais aucune information n'est communiquée sur les résultats financiers des années précédentes, ressortant des comptes dûment produits par les deux associations. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a confirmé que les bilans financiers étaient bien joints aux délibérations, et indiqué s'engager désormais à faire ressortir les principaux éléments financiers dans le corps de la délibération.

Pour les grands opérateurs conventionnés, c'est à travers les rapports d'activité remis chaque année que cette évaluation peut avoir lieu. Toutefois ceux-ci ne sont ni formalisés, ni exploités, ni présentés en commission ou même au conseil municipal.
Il faut cependant souligner qu'en l'état actuel, les discussions nouées avec la Comédie s'effectuent dans un contexte délicat du fait que cette scène nationale doit partager les lieux qu'elle occupe avec d'autres acteurs.

En tout état de cause, en l'absence d'échanges formalisés, il est bien difficile de vérifier l'effectivité et l'efficacité des contrôles exercés par la commune sur ses opérateurs culturels. Cette formalisation est à construire et systématiser. Les enjeux en termes de transparence et d'objectivation de la politique de la commune de Clermont-Ferrand en faveur du spectacle vivant en dépendent en partie, et constituent pour ce motif l'un des axes de réflexion des états généraux de la culture, selon l'ordonnateur.

La chambre relève que pour ce qui est du contrat de délégation de service public pour l'exploitation de la Cour des Trois Coquins, le rapport remis par le délégataire devrait être soumis selon les articles L. 1411-3 et L. 1411-4 du CGCT à la commission consultative des services publics locaux ainsi qu'au conseil municipal.

Le nouveau contrat vient d'être signé et aucun rapport n'a pu être encore remis par le délégataire ; mais cette obligation formelle était bien respectée dans le cadre de l'exécution du précédent contrat.

6.1.4.2- Un bon suivi des compagnies subventionnées

Une étude interne a été menée en 2013-2014, au terme des conventions triennales passées avec six compagnies de théâtre, afin d'évaluer l'activité de ces compagnies et d'élaborer une grille de critères permettant de définir les conditions d'éligibilité à des relations partenariales sous convention. Sur la base des conclusions de cette étude, une commission composée d'élus et de cadres de la direction de la culture a auditionné les compagnies : trois compagnies ont vu leurs conventions reconduites, trois autres ont été exclues du processus de conventionnement et deux compagnies de danse ont été nouvellement retenues.

L'aide à la création et à la diffusion des compagnies a fait l'objet à cette occasion d'une évaluation plutôt approfondie par les services administratifs, qui en ont rendu compte au maire dans un rapport remis en septembre 2013.
Ce rapport qui a analysé le travail des compagnies au plan artistique (production et diffusion), budgétaire et financier, organisationnel et structurel, a permis de faire évoluer le système de conventionnement.

Il en résulte un dispositif pérenne de suivi et de sélection des compagnies. Des critères de sélection, ainsi que la commission d'élus et de membres de la direction de la culture, ont ainsi été mis en place, pour déterminer les compagnies entrantes, maintenues ou sortantes de conventionnement. Ces critères de sélection, au nombre de dix, permettent d'attribuer une note chiffrée sur une grille allant jusqu'à cinq pour chacun d'eux. Les éléments d'appréciation retenus concernent le caractère professionnel de la démarche, l'ancienneté de la compagnie sur le territoire clermontois, la réalité de son implantation technique et administrative, la réalité de son travail de création à Clermont-Ferrand, son travail auprès des publics, sa spécialisation dans un répertoire, une catégorie de public ou une démarche particulière, ses qualités de gestionnaire (souci d'autofinancement), la qualité de son auto-évaluation, ses perspectives de diffusion aux risques de la compagnie et au travers des ventes de spectacles, et enfin une évaluation globale (publics, médiatisation, relation avec la commune…).
La commission, composée d'élus et de cadres de la direction de la culture, a été, mise en place de façon pérenne. Elle se réunit désormais chaque année, en janvier, afin de recevoir les compagnies et d'examiner les différents projets. C'est cette même commission qui propose les aides et les compagnies entrantes dans le dispositif. Un cadre de la direction de la culture, chargé du suivi, veille à l'instruction des demandes de subventions, au suivi des dossiers et assure l'expertise des projets.

Des rencontres sont en outre régulièrement organisées avec les compagnies subventionnées. Les comptes rendus d'activité, ou de saison, des principaux opérateurs sont pour la plupart produits conformément aux conventions.

6.1.4.3- Le contrôle des régisseurs des programmations municipales

Ces programmations sont conduites intégralement par la commune, la direction de la culture en maitrisant totalement les orientations et les modalités opérationnelles. Elle peut ainsi ajuster chaque année son action en matière de spectacle vivant, notamment pour venir en complément de ce qui n'est pas ou mal pris en compte par les opérateurs.

Au plan comptable, des régisseurs d'avances peuvent procéder au paiement direct des dépenses afférentes à la programmation des spectacles, tandis qu'une régie de recettes a

été créée pour collecter le produit de la billetterie des spectacles programmés directement par la commune.

Pour mettre en œuvre cette programmation culturelle, le service dispose de licences d'entrepreneurs du spectacle. Celles-ci sont attribuées nominativement au directeur des équipements culturels de la commune de Clermont, au titre de l'Opéra Théâtre et de la Cour des Trois Coquins comme lieux de diffusion.
Une licence d'entreprise de spectacle implique pour son titulaire de garantir personnellement l'usage des équipements, dans le respect des normes de sécurités, le paiement du cachet des artistes et de toutes les cotisations afférentes selon les contrats.
C'est évidemment pour le compte de la commune que le directeur des équipements culturels apporte sa garantie personnelle ; il serait donc souhaitable que mention en soit faite de façon expresse dans l'arrêté d'attribution de la licence.
La commune programme par ailleurs des spectacles dans d'autres lieux que ceux référencés dans la licence ; elle ne détient donc pas de licence pour ce faire. C'est en particulier le cas pour l'Espace Mandela, qui devrait être tout autant mentionné comme lieu de programmation dans l'arrêté de licence d'entrepreneur de spectacle attribuée au directeur des équipements.
Une autre licence a été attribuée au cadre, responsable du pôle spectacle vivant au sein de la direction générale de la culture, pour la programmation générale de la commune et la diffusion.
Enfin, l'association les Amis de la musique, qui organise elle-même des concerts de musique classique à l'Opéra-théâtre, est régulièrement détentrice d'une licence d'entrepreneur de spectacle.

6.1.5- Les modalités d'évaluation de la performance

L'évaluation périodique et systématique de la politique conduite en matière de spectacle vivant n'était pas, jusqu'à présent, véritablement intégrée à l'action développée par le service municipal de la culture. Néanmoins il existe un rapport d'activité annuel du service qui pointe les pistes de progrès et les points à améliorer ; il n'a cependant pas une approche d'ensemble permettant de refléter la politique mise en œuvre.
En revanche, le soutien à la création et à la diffusion alloué aux compagnies fait l'objet d'une évaluation par les services de la commune.

6.1.5.1- Les rapports d'activité de la direction de la culture

L'exploitation du dernier rapport de la direction de la culture (à savoir 2013) disponible lors de l'instruction, a permis de faire ressortir au titre de l'année 2013 :

- s'agissant des points critiques : une stagnation, voire une diminution des moyens alloués (personnels, budget), de nature à induire une réduction du nombre de spectacles proposés ; une fragilisation des activités de médiation ; et une communication insuffisante de l'action ;
- s'agissant des pistes de progrès : nécessité d'améliorer l'évaluation des associations conventionnées, de lancer des études pour mieux connaître les publics et ses attentes.

Ce rapport d'activité analyse l'activité en termes de moyens globaux, pour l'ensemble de la culture, ainsi que par activités et domaines d'action stratégiques.

Les données budgétaires et les moyens humains sont déclinés et ventilés pour chacune des activités, de même que les données relatives au nombre de manifestations, aux fréquentations, ou encore le nombre d'entrées payantes et gratuites. Des informations des plus utiles peuvent être retirées de cette analyse, mais pas sur la seule politique en faveur du spectacle vivant. Les données extraites de ces rapports d'activité paraissent pouvoir gagner en pertinence, si elles étaient établies par référence à des indicateurs de mesure des

objectifs fixés au départ pour chacun des domaines d'action stratégiques, précis, chiffrés et quantifiés. Il s'agit en tout état de cause d'une excellente pratique.

Il en a été retiré d'utiles renseignements, certes peu nombreux, sur le spectacle vivant de la place clermontoise :

- le nombre de subventions accordées pour concevoir, programmer et accompagner l'offre culturelle, serait en augmentation de 8,8 %, passant de 168 à 174 de 2011 à 2013 après avoir baissé en 2012 ; le nombre de visiteurs passerait de 153 882 à 144 964 en 2013, dont 117 741 entrées gratuites ;
- les Contre-plongées ont subi un recul de fréquentation en 2013, du fait d'annulations de spectacles liées aux intempéries ; les escales Clermontoises sont en revanche en progression ;
- le nombre de manifestations serait en diminution à la salle de la Cour des Trois Coquins, régressant de 1 172 en 2011 à 885 en 2013 ;
- 6 359 scolaires et jeunes publics individuels sont accueillis dans le cadre de dispositif de médiation, 12 163 scolaires en visites libres et 1 430 visites de groupes de jeunes publics encadrés (crèches, RAM, centres de loisirs, centre socio-culturels) au cours de l'année 2013.

6.1.5.2- Soutien à la création et à la diffusion

C'est dans le domaine du théâtre et de la danse que la commune soutient plusieurs compagnies, au nombre de 19, en leur allouant conventionnellement des subventions annuelles et en mettant à leur disposition des locaux administratifs, ainsi que des lieux de création et de diffusion, comme « la Cour des Trois Coquins » précédent évoquée.

Par suite du travail d'analyse et d'évaluation effectué en 2013, le dispositif de soutien a évolué depuis2015. Une commission et des critères de sélection ont été instaurés, en vue de faciliter le choix des compagnies entrantes.

Le budget total disponible en 2015 est de 257 000 €, avec plusieurs conventions renouvelées pour une durée de trois ans, de nouvelles compagnies de danse jusque-là absentes, et plusieurs conventions renouvelées pour un an seulement. D'autres compagnies reçoivent une aide à la création, mais sans l'assise d'une convention d'objectifs, pour un projet défini dont le rayonnement est purement local ou relatif à des objets dits de « petite forme » de diffusion aisée.

Il est prévu que les compagnies bénéficiant d'un conventionnement soient évaluées chaque année. Les conventions en vigueur sont très précises pour ce qui est des obligations respectives des deux partenaires, des objectifs étant assignés aux compagnies en termes de nombre et lieux de diffusion (maisons de quartier par exemple), de niveau de tarifs, d'équilibre financier, de communication, de mention des prestations en nature.

6.1.5.3- Les programmations en régie directe

S'agissant de la programmation en régie directe de manifestations par la commune, en l'occurrence les Escales clermontoises et Graines de spectacle, il est difficile de porter une réelle appréciation des résultats obtenus, les seules informations disponibles en la matière étant celles insérées aux rapports d'activité de la direction de la culture. En tout état de cause, aucun objectif n'a été défini initialement lors de leur création, et ne transparaît de quelque document en traitant.

La chambre ne peut que recommander à la collectivité de formuler et de formaliser, avec des indicateurs chiffrés en soutien, les objectifs qu'elle assigne à sa propre programmation

développée en régie directe, afin de pouvoir en connaitre les résultats et d'améliorer ainsi l'efficacité et l'efficience de sa politique en faveur du spectacle vivant.

6.1.5.4- Les résultats globaux de la politique en faveur du spectacle vivant

En prenant pour référentiel d'analyse les dépenses totales engagées en 2014 en faveur du spectacle vivant sur Clermont-Ferrand (15 202 967 €), il apparait que plusieurs opérateurs absorbent une part significative de ce budget, à raison de 22,3 % pour la Comédie, de 19,9 % pour l'Orchestre d'Auvergne, de 20 % pour Pop'Art exploitant de la Coopérative de Mai, et de 10 % pour le Centre Lyrique, soit plus de 70 % de l'ensemble des dépenses consacrées au spectacle vivant sur la place clermontoise. Pour le reste, la programmation en régie de la commune représente quelque 20 % des dépenses directes. Mais du fait des subventions diverses qu'elle verse, la commune contribue en réalité à hauteur de 46 % des coûts engagés sur le territoire pour le spectacle vivant.

La performance de Pop'Art, exploitant dans le cadre d'une convention de délégation de service public la Coopérative de Mai, est assez remarquable. Elle draine en effet près de 100 000 spectateurs, soit près de 40 % de l'ensemble du public du spectacle vivant clermontois. Elle a consacré un budget annuel de l'ordre de celui exposé par les grands opérateurs que sont la Comédie et AGORA, mais avec le soutien de seulement 35 % de financements publics. Ces résultats laissent en outre augurer de favorables marges de progression, du fait d'un taux d'occupation certes en hausse de 51 % à 63 % en 2014, mais encore loin du taux de 90 % affiché par la Comédie.

La Comédie de Clermont, Scène nationale, attire pour sa part de l'ordre de 50 000 spectateurs par an. Mais elle bénéficie de financements publics importants, représentant quelques 80 % de l'ensemble de ses ressources. Il en va de même pour l'Orchestre d'Auvergne dont les concerts fréquentés par près de 10 000 spectateurs, mais ne se tenant pas tous à Clermont-Ferrand, bénéficient de financements publics massifs qui assurent 90 % des ressources de l'Orchestre.

Enfin, le Centre Lyrique attire de l'ordre de 30 000 spectateurs pour l'ensemble de ses représentations et retire des subventions publiques près de 55 % de ses ressources

Globalement, le nombre total de spectateurs tous publics, fréquentant les lieux de diffusion de spectacle vivant sur Clermont-Ferrand peut être estimé à 252 211 en 2014. Rapporté au montant des dépenses engagées, le coût par spectateur ressort à 60 € environ.

Les taux d'occupation de la Comédie et du Centre Lyrique sont bons, et plutôt en progression. En revanche, ceux enregistrés pour les Amis du petit vélo ou la Coopérative de Mai sont plus faibles, la fréquentation observée reposant sur un plus grand nombre de manifestations et spectacles.

Pour l'ensemble des salles et équipements mis à disposition des opérateurs du spectacle vivant, les taux d'occupation s'établissent cependant à un niveau tout à fait honorable, voire très élevé pour certains malgré des jauges variables. Il convient toutefois de noter que, pour la Maison de la Culture en particulier, les données relatives à la fréquentation ne sont pas circonscrites aux seules manifestations relevant du spectacle vivant.

Tableau 36 – Fréquentation des équipements affectés au spectacle vivant

	2010	2011	2012	2013	2014
La Comédie de Clermont	41 715	40 194	44 154	41 474	49 119
Taux d'occupation	87%	97%	86%	90%	88%
L'Orchestre d'Auvergne	8 649	8913	9061	9 789	9622
Taux d'occupation	Plusieurs salles concernées jusqu'en juin 2013 et uniquement à l'Opéra-théâtre à partir de septembre 2013				
Le Centre Lyrique	9 142	22 008	21 421	26 261	27 827
Taux d'occupation	80%	85%	87%	89%	85%
Les amis de la musique		2 930	2 364	3 198	3 113
Taux d'occupation		nc	nc	nc	nc
La Coopérative de Mai	90 434	100 080	94 285	76 578	96499
Taux d'occupation	51%	56%	54%	58%	63%
Les amis du petit vélo	4 470	5 640	3 050	2 570	1 200
Taux d'occupation	69%	88%	53%	Fermeture administrative	
La Cour des Trois Coquins	10 084	10 186	9 314	10 2360	9 314
Taux d'occupation	nc	nc	nc	nc	nc
Les Escales clermontoise	4 490	5 174	6 040	6 014	6 257
Taux d'occupation	Salle de la Maison de la Culture et principalement à l'OT à partir de septembre 2013				

Source : commune de Clermont-Ferrand

Tableau 37 – Fréquentation des festivals

	2010	2011	2012	2013	2014
Europavox	21 000	25 000	28 000	20 000	35 000
Taux d'occupation	75%	70%	75%	60%	95%
Jazz en Tête	2 115	2 111	2 609	2 612	2 000
Taux d'occupation	nc	nc	nc	nc	nc
Musiques démesurées	2 325	2 258	3 280	4 234	3 274
Taux d'occupation	Festivals nomades				
Prémudanse	1 869	1 781	2 883	2 740	3 279
Taux d'occupation	Festivals nomades				
Graines de spectacle	6 805	5 271	7 409	6 336	5 706
Taux d'occupation	Plusieurs salles concernées				

Source : commune de Clermont-Ferrand

6.2- Les relations avec les opérateurs

La commune de Clermont-Ferrand a mis en place des conventions avec les trois grands opérateurs clermontois que sont la Scène Nationale « Comédie de Clermont », le Centre Lyrique et l'Orchestre d'Auvergne.

Elle a passé également des conventions d'objectifs avec les associations Europavox et Jazz en Tête, pour l'organisation d'un festival européen de musique actuelle et d'un festival de Jazz. Sa salle de musique actuelle, la Coopérative de Mai, est exploitée dans le cadre d'une délégation de service public.

La commune soutient par ailleurs diverses compagnies de théâtre et de danse au titre de l'aide à la création et aide à la diffusion. Ce soutien donne lieu également à la passation de conventions.

La commune met encore à disposition, dans le cadre d'une convention d'objectifs, un ensemble immobilier hébergeant une salle de café-théâtre et d'anciennes salles de cinéma à l'association « les Amis du petit vélo ».

La connaissance des actions entreprises et des résultats atteints, ainsi qu'une approche évaluative sont nécessairement conditionnées à la définition préalable d'objectifs, avec un degré de précision minimal. La chambre a tenté, en conséquence, de mettre en regard les objectifs que s'est fixée la commune en matière de spectacle vivant, tels qu'ils résultent des différentes conventions conclues, avec les résultats communiqués par les opérateurs clermontois.

6.2.1- La comédie de Clermont

6.2.1.1- Les objectifs fixés

L'association « Comédie de Clermont » est au nombre des 70 Scènes nationales labellisées. À ce titre, elle doit répondre à un cahier des charges très précis édicté par le ministère de la Culture, lui imposant en particulier :

- des missions et des enjeux partagés par le réseau en termes artistiques, de liens avec un territoire et ses habitants, et de responsabilité professionnelle en tant que référence et exemplarité ;
- un socle de moyens architecturaux, humains et financiers ;
- des principes d'organisation et de gestion.

L'association ne répond pas à l'ensemble des exigences du cahier des charges puisque, actuellement, elle ne dispose pas encore de son propre lieu et doit ainsi partager l'occupation et l'utilisation des équipements de la Maison de la Culture avec d'autres associations.

La convention en vigueur conclue avec la Comédie de Clermont est datée de janvier 2014. Elle comporte des objectifs, déclinés en actions, dont l'exécution est confiée à son directeur pour la période de 2012 à 2015. Il s'agit en fait d'une annexe au contrat d'objectifs et de moyens conclu pour les années 2012 à 2015 entre l'État, la commune de Clermont-Ferrand, la région Auvergne, le département du Puy-de-Dôme et l'association La Comédie de Clermont-Ferrand, Scène nationale.

Cette convention vise et reprend les missions assignées aux Scènes nationales, et précise le contenu du projet artistique attendu du directeur. Les axes principaux sont définis comme suit :

- soutien à au moins cinq créateurs de la génération 30-50 ans par saison ;
- programmation de plusieurs œuvres d'un même metteur en scène, chorégraphe ou compositeur sur une ou plusieurs saisons ;
- développement des productions et aides significatives à la création ;
- mise en place de série de représentations ;
- renforcement de la présence des artistes dans la durée par des résidences ;
- ouverture à des compagnies étrangères à la France.

La commune de Clermont a également défini, pour objectif de la Comédie, la prise en compte des différents publics par le développement d'actions diverses, visant à :

- favoriser l'accessibilité ;
- aider le spectateur à s'approprier le spectacle et à y trouver un rôle actif ;
- fidéliser le public ;
- élargir les publics et notamment encourager la participation des jeunes ;
- diffuser une information efficace et de qualité ;

ainsi qu'il résulte des termes de la convention.

6.2.1.2- Les moyens en fonctionnement

Pour permettre de satisfaire aux objectifs ainsi assignés, la commune verse une subvention annuelle qui s'est élevée en 2014 à 1 457 000 €, pour un budget prévisionnel total de l'association de 3 364 761 €. L'association verse pour sa part à Clermont un montant forfaitaire de 600 000 €, au titre des prestations de services et mises à disposition de locaux consenties par la commune.

Jusqu'à 2014, les prestations de services et mises à disposition étaient valorisées au même montant, en complément de la subvention allouée de 847 000 € en 2013 et de 834 630 € en 2010. Une délibération du conseil municipal et une convention annuelle déterminent chaque année le montant et les modalités de versement de la subvention.

Le coût de la Maison de la Culture en ordre de marche, sans prise en compte de l'amortissement technique des équipements, ressort à 2 072 741 € en 2014.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le niveau réel d'occupation de la Comédie peut être estimé (chiffres 2015) à 45% pour la salle Jean Cocteau et à 15% pour la salle Boris Vian. Le coût de fonctionnement imputable à la salle Cocteau représenterait 80% et celui de la salle Boris Vian 20% du coût global de fonctionnement de la Maison de la Culture. En fonction de ce temps d'occupation et de cette répartition, la valorisation des coûts en ressortirait à 746 186 € pour la salle Jean Cocteau et à 62 187 € pour la salle Boris Vian, soit un total de 808 373 €.

Par suite, le forfait annuel de 600 000 €, acquitté pour les prestations de services et les mises à disposition de locaux, apparait sensiblement minoré au regard du coût réel de l'équipement pour le temps occupé par la Comédie.

La chambre recommande à la commune de Clermont–Ferrand de réviser le montant du forfait demandé à la Comédie de Clermont, au titre de la mise à disposition de la Maison de la Culture. Manifestement sous-estimé, ce forfait ne permet pas d'apprécier le niveau réel du soutien financier municipal, et fausse le compte d'exploitation de la Scène nationale.
Partageant cette analyse, l'ordonnateur a admis la nécessité de travailler à l'élaboration d'une méthode de calcul et de révision plus solide et aboutie.

6.2.1.3- Les résultats obtenus au travers du bilan de saison

Les objectifs impartis conventionnellement à la Comédie par la commune, conçus en des termes très généraux, ne sont ni quantifiés, ni chiffrés. Il s'agit en fait d'obligations de moyens et d'actions, plutôt que de résultat, sans préjudice des contraintes propres tenant au label de Scène nationale imposant de respecter un cahier des charges défini par l'État.

Il n'empêche que l'introduction d'objectifs chiffrés permettrait une évaluation plus aboutie des résultats attendus, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé pour l'avenir en concertation avec la Scène Nationale.

Les objectifs conventionnés (cf. Annexe 6 - Tableau 63), et les données des bilans des saisons 2012-2013 et 2013-2014 autorisent une première analyse des résultats escomptés.

En termes méthodologiques, il convient cependant de noter que l'exploitation des bilans de saisons culturelles n'est pas aisée, les bilans de la Comédie n'étant pas présentés par référence aux objectifs conventionnels. Il est en conséquence extrêmement délicat, voire impossible pour certains objectifs de vérifier leur degré de réalisation, et ce d'autant plus qu'ils sont souvent énoncés de façon imprécise. Il en va notamment ainsi du soutien à cinq créateurs au moins, de génération 30-50 ans par saison. Ce soutien doit-il consister en une

simple programmation ou donner lieu à coproduction, accueils en résidence ou mise à disposition de moyens. Bon nombre des objectifs assignés à la Comédie gagnerait ainsi à être précisé et reformulé.

Quoi qu'il en soit, ces bilans sont cependant riches de renseignements ; ils rendent compte de l'activité de la Comédie de Clermont dans le domaine artistique, le développement des publics et les actions culturelles, ainsi que de son empreinte territoriale. Ces bilans comportent aussi des statistiques sur les abonnés et spectateurs, par origine géographique ainsi que par catégories et tranche d'âge.

Leur lecture permet de constater que la Comédie de Clermont est un équipement de dimension nationale qui rencontre un succès incontestable sur la commune et l'agglomération et par-delà sur l'ensemble de la région. Des moyens importants sont mis en place en direction des jeunes et pour des actions de médiation en vue d'élargir les publics.
Cette politique d'ouverture produit des effets évidents : l'offre et la fréquentation sont en forte hausse sur la saison 2014-2015 avec 49 119 spectateurs, 26 % d'abonnés supplémentaires (record de 5 183), 55 665 places offertes, et un taux de remplissage de 88,24 %. De l'ordre de 27 % des spectateurs ont moins de 27 ans et sur les 11 484 spectateurs, bénéficiant d'abonnements à tarif réduit, 2 930 sont des scolaires (58,2 %), et 664 des chômeurs (6,5 %). À noter que ces derniers représentent plus de 90 % des spectateurs ayant joui d'un tarif à 9 €.

Les statistiques établies par la Comédie ne comportent cependant pas d'informations relatives aux catégories socio-professionnelles.

Il a été encore observé que la Comédie de Clermont s'efforçait effectivement de satisfaire à ses objectifs de diversité sociale, avec des actions pour les « Restos du cœur et culture du cœur », auxquels ont été offerts respectivement 260 et 345 places de spectacle au cours de la saison 2012-2013.
Elle s'est également inscrite dans une démarche d'accès pour les personnes malvoyantes, avec une visite sensorielle commentée du décor d'un spectacle organisé le 15 mars 2013. Une vingtaine de personnes de l'association Valentin Häuy y ont participé.

La Comédie de Clermont entend par ailleurs développer le mécénat avec les entreprises. Pour ce faire, elle a constitué un club d'entreprises mécènes, et a approché pour la saison 2012-2013 une centaine d'entreprises susceptibles de soutenir sa programmation.

6.2.2- Le Centre Lyrique

6.2.2.1- Les objectifs fixés

La convention en vigueur conclue avec l'association Centre Lyrique Clermont Auvergne créée en 1983, date du 5 décembre 2013. Elle est concomitante à la réouverture de l'équipement, qui a connu une importante opération de rénovation. C'est une convention pluriannuelle d'objectifs, pour la période couvrant les exercices 2013 à 2016. La région Auvergne et le département du Puy de Dôme sont parties prenantes à la convention.

L'activité du Centre Lyrique est liée également à la saison lyrique de Clermont-Ferrand, donnant lieu à une quinzaine de manifestations, dont plus de la moitié produite par le Centre. Le centre organise aussi le Concours international de chant qui se tient tous les deux ans, pour le recrutement et la formation de jeunes talents, manifestation unique en son genre en France. Enfin, il participe aussi à la politique d'éducation, de médiation et de sensibilisation à destination de tous les publics, ainsi qu'au développement culturel territorial.

Par suite de sa reprise d'activité, lors de la réouverture de l'Opéra-Théâtre, le Centre Lyrique a mis au point un projet se déclinant en quatre volets défini pour la période de 2013 à 2016. Celui-ci est extrêmement précis et détaillé, avec des actions bien identifiées, que ce soit au plan artistique, territorial, social ou éducatif ainsi que professionnel :

- pour le volet artistique :
  - s'affirmer comme structure de production et de diffusion artistique de référence nationale et internationale dans le domaine lyrique ;
  - donner une plus grande place à la création contemporaine dans les programmations ;
  - intégrer dans la programmation des œuvres méconnues ou rares aux cotés des œuvres du répertoire.

- pour le volet territorial :
  - développer une action qui s'inscrit sur toute la région Auvergne, notamment par des partenariats et collaborations avec d'autres acteurs culturels régionaux tels que l'Orchestre d'Auvergne, la Comédie de Clermont, le conservatoire Chabrier, le Festival de la Chaise Dieu, les scènes régionales et programmations régionales, le Centre national du costume de scène… ;
  - agir pour un rayonnement régional, national et international de l'action de l'association « Centre Lyrique Clermont Auvergne » ;
  - s'engager dans un processus de développement durable, respectueux des bonnes pratiques envers les droits de l'homme, les droits du travail et de l'environnement avec pour objectif de réduire les risques pour la santé et la sécurité, de promouvoir l'innovation sociale, de préserver l'énergie et les ressources naturelles, de sensibiliser les parties prenantes de l'association aux questions écologiques et de les mobiliser sur des pratiques innovantes.

- pour le volet social et d'éducation artistique et culturelle :
  - assurer une médiation culturelle et un travail de sensibilisation auprès de tous les publics, en particulier les jeunes et les publics empêchés, en favorisant les parcours culturels complets incluant la présence le soir du spectacle : préparation en amont sur dossiers ressources avec guide d'écoute, téléchargeables en ligne sur le site du Centre Lyrique ; rencontrer les promoteurs des spectacles (artistes et techniciens) ; assister aux répétitions, aux spectacles jeune public et tout public ; participer à des visites et ateliers en lien avec la saison lyrique chez les partenaires ; participer à des ateliers de découverte des métiers de l'Opéra ; pour les malvoyants, assister aux opéras grâce au système d'audiodescription, et participer aux visites tactiles organisées ; pour les malentendants et handicapés physiques, communication sur la boucle auditive à l'Opéra et accessibilité des salles ; accueil préparé pour les personnes affectées d'un handicap mental … ;
  - pérenniser la création annuelle d'un opéra par des scolaires dans un environnement professionnel (mise en scène, musique, décor, costumes, lumières…) en confiant ce projet à des metteurs en scène travaillant sur le territoire et en partenariat avec les musiciens du conservatoire à rayonnement régional (en 2013-2014 : l'Opéra de la lune de Jacques Mayoud, sur un texte de Jacques Prévert, mise en scène de Rachel Duffour) ;
  - poursuivre la politique d'ouverture et d'accès à tous les publics, en pratiquant en particulier une politique tarifaire attractive (jeunes, chômeurs, bénéficiaires du RSA…).

- pour le volet professionnel, axé sur la professionnalisation des jeunes talents :
  - favoriser la formation supérieure et l'emploi de jeunes talents par le biais du Concours international de chant, qui propose des prix sous forme d'engagements et développera ses partenariats afin d'amplifier encore la diffusion des œuvres auditionnées au concours ;
  - favoriser l'accueil de stagiaires dans son atelier de costumes et son administration ;
  - développer une dynamique de réseau régional, national et international par les partenaires, coproductions, échanges et collaborations, comme il en est allé avec la coproduction initiée par le Centre Lyrique en 2014 autour du Don Pasquale de Donizetti, en association avec sept opéras français et deux institutions lyriques italiennes, soit une vingtaine de représentations programmées en 2014 et 2015 ;
  - agir en faveur de la formation et de l'emploi artistique, en privilégiant les artistes et techniciens professionnels, ainsi que les ensembles permanents ou non, qui poursuivent un projet artistique porté par une équipe de professionnels ;
  - poursuivre son implication au sein du Centre Français de Promotion Lyrique et s'inscrire à la Réunion des Opéras de France.

6.2.2.2- Les moyens en fonctionnement

Les subventions publiques viennent en soutien du projet artistique, sans aucune autre contrepartie. Un avenant est passé chaque année, pour fixer le niveau de soutien financier de chacun des partenaires.

Selon les termes de la convention, les subventions publiques représentent environ 44 % des coûts éligibles sur la durée de la convention. Hormis le département qui détermine son niveau de subvention chaque année, les autres collectivités ont pris un engagement fixé à un niveau maximal global pour toute la durée de la convention et précisé chaque année.
C'est la commune de Clermont-Ferrand qui apporte le soutien financier le plus élevé, avec un niveau de subventions à hauteur de 31,54 %, puis la région Auvergne avec un taux de subventionnement de 6,04 %, l'État avec un taux de 3,56 % et le département à hauteur de 2,98 %. La commune s'est ainsi engagée pour la durée totale de la convention sur un montant total de 1 670 00 €, à raison de 395 000 € en 2013 dont 20 000 € pour l'organisation du concours international, de 410 000 € en 2014, de 425 000 € en 2015 puis 440 000 €, dont 20 000 € pour chacune des années d'organisation du concours international.
En plus des subventions allouées la commune met à disposition à titre gracieux des bureaux de la Maison de la Culture, et diverses salles de spectacles municipales avec le matériel, les personnels techniques et vacataires correspondants. Ces mises à disposition donnent cependant lieu à estimation chiffrée, chaque année par la commune, que l'association intègre à son compte de résultat. Pour 2012, la convention fixe cette valorisation à 123 356 €.

Mais la commune alloue à son Centre Lyrique des moyens en réalité nettement supérieurs au montant de 174 704 € affiché dans la convention d'objectifs. Selon le coût en ordre de marche rapporté au temps d'utilisation par le Centre Lyrique, ils devraient être à minima évalués à 360 800 € pour le seul Opéra. Et il faudrait encore ajouter la mise à disposition des bureaux administratifs à la Maison de la Culture.

La salle est également louée à d'autres usagers, associations, entreprises du secteur évènementiel, au tarif de 2 687 € pour une première manifestation puis de 1 397€ pour les manifestations suivantes. Ces tarifs apparaissent faibles eu égard au coût journalier de son utilisation.

6.2.2.3- Les résultats au travers du bilan d'activité

Autant la convention passée avec l'Orchestre d'Auvergne est peu exigeante et contraignante de la part de la commune, autant celle intéressant le Centre Lyrique est très documentée sur les attentes de la commune vis-à-vis de son opérateur dans le domaine du chant lyrique. Cela tient sans doute à ce que l'Opéra-Théâtre vient de rouvrir, après une importante opération de restauration, et au fait que le Centre Lyrique est plus Clermontois que l'Orchestre d'Auvergne à vocation régionale.

Pour autant, au regard des objectifs conventionnels développés et détaillés, les rapports d'activité établis pour les années 2012, 2013 et 2014 par le Centre Lyrique attestent certes des actions réalisées sur l'ensemble des volets d'intervention, mais sans aucune analyse et avec peu de commentaires. Aucune de ces rapports ne mentionne et ne rend compte de l'organisation du concours international de chant que doit organiser tous les deux ans le Centre lyrique. Compte tenu de sa fréquence, ledit concours international s'est nécessairement tenu durant l'une des deux années de référence des rapports d'activités étudiés ; il paraît donc très surprenant qu'un tel événement ne soit pas cité, ni analysé en ses conditions d'organisation, son attractivité ou sa fréquentation, et ses prolongements éventuels.
Par suite du contrôle et des observations de la chambre, la ville et les autres partenaires ont réalisé en 2016 un bilan de la convention d'objectifs sur la période de 2013 à 2016 qui devrait servir, selon l'ordonnateur, de base de négociation et d'arbitrage pour le nouveau conventionnement de 2017 à 2019, avec précision des différentes missions et critères d'évaluation afférents. Ce bilan a été transmis à la chambre par la présidente du Centre Lyrique, laquelle a exposé le détail des actions du centre s'inscrivant dans le volet du projet artistique inséré dans la convention.
La chambre prend acte de ces derniers développements encourageant la collectivité et l'association à finaliser la convention 2017-2019 sur ces nouvelles bases.

- Sur le volet artistique

Les bilans de saison du Centre Lyrique, concernant le volet artistique, dressent la liste, le lieu et la date des programmations et de diffusion lyrique. Une quinzaine de diffusions se sont produites sur toute la France. Rien ne permet à la lecture de cette liste de dire si le Centre Lyrique s'affirme comme une structure de production et de diffusion artistique de référence nationale et internationale dans le domaine lyrique. On peut observer que des productions ont eu lieu en Grèce à Thessalonique, comme au Bolchoï de Moscou. Il en est de même pour les deux autres objectifs assigné au Centre Lyrique au plan artistique, à savoir « *donner une plus grande place à la création contemporaine dans les programmations et intégrer dans la programmation des œuvres méconnues ou rares au côté des œuvre du répertoire* ».

- Sur le volet territorial

Le Centre Lyrique doit en la matière développer une action qui s'inscrit sur toute la région, dans le cadre de partenariats et de collaborations avec d'autres acteurs culturels nommément cités, comme l'Orchestre d'Auvergne, la Comédie et l'association du Festival de la Chaise dieu.
Il doit aussi œuvrer pour un rayonnement régional, national et international de son action.
Il devait encore s'engager sur un processus de développement durable, respectueux de bonnes pratiques envers les droits de l'homme, les droits du travail et l'environnement.
En ce domaine aussi, les bilans d'activité ne permettent pas de connaitre le contenu des actions effectivement développées par le Centre Lyrique. Les seuls éléments tangibles exploitables tiennent aux lieux et dates de diffusion, au plan régional et national, ainsi qu'à une action menée en partenariat avec la région.

- Sur le volet social et d'éducation artistique et culturelle

C'est pour ce volet que les bilans d'activités sont le plus détaillés et que les actions sont précisément décrites.
Dans le domaine de la médiation culturelle, l'analyse des bilans autorise à considérer que le Centre Lyrique répond aux attentes de la convention, en organisant des invitations aux répétitions, des rencontres avec les équipes artistiques, des ateliers, des opérations avec d'autres acteurs culturels (sentiers des arts), des « graines d'opéra » pour les plus jeunes, des avant-scènes…, y compris avec des personnes en situation de handicap conformément aux objectifs conventionnels assignés.
Toutes les actions sont datées, et les spectacles impliqués sont recensés. Le Centre Lyrique respecte en la matière les obligations conventionnelles imposées par la commune.

- Sur le volet professionnel

À part la mention de l'organisation en février 2015 du 24ème concours international de chant, les bilans d'activités sont muets sur les éditions se rapportant à ce volet d'intervention.
Les actions devant s'inscrire en ce domaine sont pourtant définies dans la convention de façon plutôt précise et sans doute, pour une part, mises en œuvre. Il devrait donc en être rendu compte dans les rapports d'activités de Centre Lyrique.

6.2.3- L'Orchestre d'Auvergne

6.2.3.1- Les objectifs fixés

Il existe deux conventions entre la commune et l'association Agora créée en 1981 pour gérer l'Orchestre d'Auvergne : une convention annuelle d'objectifs et une convention de mise à disposition de locaux au sein de l'Opéra-Théâtre signée en juillet 2013 pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois par décision tacite.

La convention fixe en réalité peu d'objectifs à l'association, si ce n'est le développement culturel dans le domaine musical avec l'organisation d'une programmation de concerts à Clermont-Ferrand. Il est également demandé à l'association d'appliquer des tarifs « *qui sans être dissuasifs à l'égard de ses adhérents et du public, permettront de dégager des ressources propres et d'autofinancer au maximum ses activités.* »
L'ordonnateur a fait mention dans sa réponse de la prise de fonctions en 2016 d'une nouvelle administratrice, à l'occasion de laquelle l'association a élaboré un projet culturel devant servir de base à la prochaine convention d'objectifs, avec précision des missions et insertion d'indicateurs de mesure plus explicites (à intégrer aux bilans annuels). La question du renouvellement des publics et de l'accessibilité des concerts, auprès des familles et de la population des quartiers, en constituera une préoccupation essentielle.

6.2.3.2- Les moyens en fonctionnement

En soutien des objectifs ainsi assignés, la commune alloue à l'association une subvention d'un montant de 613 000 € inchangé depuis 2012.

Elle accorde en outre à l'association une aide en nature, valorisée à 99 242 €, et consent a une mise à disposition permanente de locaux à l'Opéra-Théâtre évaluée à 57 900 €.
Cette mise à disposition fait l'objet d'une convention séparée, qui en définit de manière très précise les conditions et modalités. Elle est ainsi consentie à titre gratuit, en application des dispositions de l'article L. 2125-1 du code des propriétés des personnes publiques, mais donne lieu à une estimation chiffrée fixée par la commune pour chaque exercice, et l'association doit en intégrer la valorisation dans son compte de résultat proche du coût en ordre de marche de l'Opéra-Théâtre, rapporté au temps d'utilisation qu'en fait l'Orchestre d'Auvergne.

Il est également prévu que la commune refacture au coût réel à l'association les charges de fluide, électricité et chauffage se reportant aux locaux mis à disposition.

6.2.3.3- Les résultats au travers du rapport d'activité

La convention signée avec la commune de Clermont oblige l'Orchestre d'Auvergne à une programmation de concerts sur Clermont pour des tarifs demeurant modérés, tout en permettant malgré tout un autofinancement de l'association. Les obligations de programmation apparaissent peu contraignantes pour l'Orchestre, surtout au regard de l'importance de l'aide apportée par la commune de Clermont-Ferrand, qui a atteint 771 942 € en 2014, dont 158 942 € au titre de la revalorisation d'aides en nature.

L'Orchestre d'Auvergne, de vocation régionale, est implanté à Clermont-Ferrand, ce qui permet à la commune de retirer bénéfice des représentations et créations de l'orchestre, et de sa notoriété.
La commune pourrait aussi escompter une implication plus directe, dans l'animation musicale de la ville, de l'Orchestre d'Auvergne auquel elle apporte un soutien financier et en moyens d'importance.
L'examen par la chambre des trois derniers bilans d'activité disponibles, se reportant aux années 2012, 2013 et 2014, permet de relever que la majorité des concerts est programmée à Clermont-Ferrand.
En 2012, ce sont 27 concerts (44 %) sur un total de 61, 22 se déroulant en région, 8 sur le reste de la France et 4 à l'étranger. En 2013, ce chiffre passe à 29 (33 %), pour un total de 86 concerts. En 2014, ce sont 34 concerts qui se sont tenus à Clermont (soit 46 %), sur un total de 73 concerts assurés par l'Orchestre. Ces concerts ont été suivis par 38 248 spectateurs en 2014, dont 21 175 sur l'Auvergne et 12 402 sur Clermont-Ferrand.

Il ressort des bilans d'activités que depuis une dizaine d'années, l'Orchestre d'Auvergne perd des abonnés en concerts traditionnels au profit des concerts en musique de chambre. Les bilans d'activité ne comportent aucune indication sur le niveau des tarifs pratiqués, alors que c'est pourtant une obligation conventionnelle fixée par la commune. Ils ne disent rien non plus sur les publics qui fréquentent les concerts. S'agissant des actions d'ouverture organisées à des fins pédagogiques et culturelles, il n'en est fait état dans les bilans annuels qu'à compter de celui se rapportant à 2013. À ce titre, l'Orchestre d'Auvergne a ainsi ouvert sa programmation en direction de public scolaire, avec des concerts organisés durant le temps scolaire, une couverture du territoire régional plus réelle, des projets participatifs développés avec des chorales, la création de cafés musicaux dans les quartiers, des collaborations tissées avec le milieu associatif et le centre hospitalier de Clermont à l'occasion de la fête de la musique… Dans la continuité de cette impulsion donnée par la convention passée avec la commune, l'Orchestre d'Auvergne a conclu en 2014 une convention dite « élève en concert », avec la direction régionale des affaires culturelles et le rectorat, visant au développement de concerts à contenu pédagogique.

Cette politique d'ouverture de l'Orchestre d'Auvergne, effectivement mise en œuvre depuis 2013, correspond aux attentes de la commune de Clermont-Ferrand vis-à-vis de ses opérateurs. Elle n'est cependant pas expressément citée, au titre des objectifs assignés, dans la convention passée entre la collectivité et l'Orchestre d'Auvergne. Au regard de l'attention qui lui est portée de part et d'autre, il serait souhaitable que la prochaine convention d'objectifs en fasse mention, en termes d'actions à mener et d'indicateurs de mesure pour en assurer le suivi.

6.2.4- Pop'Art

6.2.4.1- Les objectifs fixés et les moyens alloués

Les relations tissées avec l'association Pop'Art s'inscrivent dans le cadre d'un contrat de délégation de service public passé pour cinq ans en novembre 2014, à l'issue d'une procédure réglementaire de mise en occurrence lancée en novembre 2014, l'objet de la délégation étant l'exploitation d'une salle de spectacles la Coopérative de Mai, dédiée aux musiques actuelles.

6.2.4.1.1- Le contrôle de l'association Pop'Art par la CRC d'Auvergne

L'association Pop'Art se trouvait déjà délégataire de la salle avant la conclusion du contrat de 2014. À ce titre elle a fait l'objet d'un contrôle par la chambre régionale des comptes d'Auvergne, à l'issue duquel un rapport d'observations définitives a été notifié aux responsable associatifs et élus locaux en fin d'année 2010, et rendu public en début d'année 2011.
Il en ressort que Pop'Art a été jusqu'à présent le seul exploitant de la salle communale depuis la mise en service de la Coopérative de Mai.
Traitant de la gestion de l'association elle-même, ce rapport a conduit par plusieurs constats et observations critiques, à l'amendement des relations contractuelles tissées avec la commune.
Ainsi, les obligations de service public, complémentaires ou accessoires, donnent désormais lieu à compensation financière. Il est également prévu au contrat une redevance d'occupation du domaine public, qui apparaît plus en adéquation avec l'importance des mises à disposition consenties à l'association pour ses activités annexes. Enfin le principe de sanctions, en cas de non-respect des obligations contractuelles, a été introduit dans la convention de 2014.

Ce rapport avait aussi pointé l'insuffisance des modalités de détermination du montant des compensations financières versées par la commune, au titre des missions de service public mises à la charge de l'association, faute d'une assise sur des données objectives de comptabilité analytique. Il ressortait d'impossibles réductions, réfactions ou reversements de compensations au regard de l'exercice réel des missions de services public.

Le contrat de délégation de 2014 comporte une annexe budgétaire, permettant d'évaluer financièrement la charge résultant de chacune des missions de service public en fonction de leurs coûts, ainsi qu'un dispositif de correction des compensations si l'équilibre du contrat venait à se révéler durablement modifié.

6.2.4.1.2- Les termes du contrat

L'association a pour première mission la diffusion et la production de concerts de musiques actuelles, avec des tarifs contenus pour en faciliter l'accès financier. Elle doit privilégier la plus grande diversité artistique, avec des concerts partenariaux, et apporter un soutien à la création par la mise à disposition de l'équipement.
Pour cette mission, l'association reçoit de la commune une participation de 292 955 € par an, à titre de compensation des sujétions de service public.

L'association délégataire est investie d'une deuxième mission d'accompagnement et de développement, visant à accompagner des artistes en voie de professionnalisation, des opérateurs associatifs et des entreprises émergentes de la filière musicale. Cette mission donne lieu au versement, par la commune d'une compensation de sujétion de 175 652 € par an.

Enfin l'association a pour troisième mission de porter toutes actions de nature à faire découvrir les musiques actuelles par de nouveaux publics, par l'insertion de programmations jeune public, la participation aux journées du patrimoine, le développement de partenariats culturels et de soirées factory (partenariat avec les universités d'Auvergne et Blaise Pascal). Pour cette mission, l'association bénéficie d'une participation financière de 85 582 € allouée par la commune.

En définitive, le montant total des participations versées par la commune de Clermont-Ferrand, en compensation des contraintes de service public, s'élève ainsi à 568 820 € par an.
Le délégataire doit pour sa part verser à la commune une redevance d'affermage comprenant une partie fixe de 6 000 €/an et une part variable liée aux activités commerciales de la structure, dont le montant est déterminé sur la base de 50 % des bénéfices dégagés pour la location de salle et de 37 % des bénéfices par l'exploitation du bar (avec une estimation prévisionnelle de 17 520 € par an, insérée à la convention).

6.2.4.2- Les résultats à travers le bilan d'activité

Le contrat de la commune avec la Coopérative de Mai étant un contrat de délégation de service public, un rapport d'activité est produit chaque année et présenté en conseil municipal conformément aux dispositions de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales.

La chambre a examiné le rapport de l'exercice 2013, présenté au conseil municipal du 26 septembre 2014. De bonne qualité, le rapport établi par l'association Pop'Art rend compte avec détail et précision de l'activité de la Coopérative de Mai déployée durant l'année 2013, en lien avec les missions et objectifs définis contractuellement.

L'activité est parfaitement retracée, quantifiée et chiffrée concernant la politique de diffusion, qui doit être éclectique et intégrer les différents courants de musiques actuelles, la politique tarifaire modérée, l'accompagnement des groupes locaux relevant d'une démarche de professionnalisation, la politique d'aide à la création, le soutien à la structuration de la filière musicale au sein de la pépinière de Mai et, pour finir, les coopérations développées avec les acteurs culturels du territoire.

Des principales données d'activité extraites du rapport, il apparait que 116 concerts ont été organisés en 2013, dont 95 produits directement par la Coopérative de Mai avec une fréquentation de 411 spectateurs en moyenne pour les concerts payants. Les catégories de musiques jouées se sont reparties entre pop-rock pour 46 %, chanson pour 8 %, hip-hop pour 9 %, du reggae/dub pour 5 %, de l'électro pour 6 %, le world pour 9 %, et enfin à raison de 3 % chacun pour le métal, le blues et le folk. 85 groupes locaux ont pu se produire dans le cadre de concerts dédiés, de plateaux ou de première partie.

Le tarif moyen d'un billet est de 18,89 € alors que, selon les éléments de référence du rapport de Pop'Art, il serait de 26,75 € dans le secteur privé.

De nombreuses autres actions ont été réalisées, notamment pour satisfaire à la mission d'ouverture sur le jeune public et les publics défavorisés.
Vingt concerts ont par ailleurs été programmés hors les murs, 131 rencontres individualisées ont été organisées au titre de l'aide dispensée à des musiciens en voie de professionnalisation, et 19 groupes locaux ont pu bénéficier d'un accès à la scène.
De nombreuses et diverses autres initiatives sont également mentionnées au rapport : incubateur de projets de la filière musicale, nouveau tremplin en partenariat avec des établissements bancaires, actions en lien avec les activités scolaires …

Le rapport annuel de Pop'Art comporte aussi un important volet financier dont il ressort, toujours pour l'exercice 2013 analysé ici, que le budget de la Coopérative de Mai était de 2 584 938 €, que l'exploitation s'est soldée par un déficit de 20 685 € et que les financements publics perçus ont atteint 914 800 €, dont 520 000 € apportés par la seule commune de Clermont-Ferrand (auxquels il faudrait ajouter 10 000 € alloués au titre de la carte « cité jeune) et 114 800 € attribués par la communauté d'agglomération.

Pour l'année 2014, le rapport d'activité a été également produit par l'association délégataire. Il convient de semblables informations et données, toujours par référence aux missions et objectifs assignés. Il traduit une progression de l'activité de la Coopérative de Mai dans la plupart de ses domaines d'intervention.

Il ressort ainsi des constats effectués par la chambre que, de par sa présentation et sa précision, le rapport annuel régulièrement transmis par l'association Pop'Art rend compte de façon complète et fidèle de la gestion déléguée et des missions de service public qui lui sont dévolues.

6.2.5- Les amis de la musique, « Prémudanse» et « Musiques démesurées »

6.2.5.1- Les objectifs et moyens alloués

La commune de Clermont-Ferrand à institutionnalisé les relations qu'elle entretient avec les Amis de la musique, Prémudanse et Musiques démesurées, avec lesquelles elle conclut des conventions annuelles pour l'organisation de concerts de musique classique, d'un festival de danses et de cultures urbaines, ainsi que de musiques contemporaines.
En 2015, la commune a attribué une subvention de 7 600 € et une aide en nature évaluée à 23 514 € pour les Amis de la musique, l'association devant produire un bilan d'activité ainsi qu'un budget prévisionnel, et se conformer à des pratiques tarifaires de modération.

Pour les deux festivals, de danses et cultures urbaines et musique contemporaine, de même obligations présent sur les deux associations Prémudanse et Musiques démesurées, qui bénéficient de subventions d'un montant de, respectivement, 13 000 € et 12 000 € et d'aides en nature valorisées à 49 684 € et 23 387 €.

6.2.5.2- Les résultats au travers les rapports d'activité

Il s'agit d'engagements financiers et d'aides en nature relativement modestes. Pour autant, l'association Musiques démesurées qui organise le festival de musique contemporaine établit un bilan d'activité et financier assez complet et détaillé. On y trouve des informations sur les partenariats, sur les actions de médiation et sur la fréquentation des lieux, bien documentée avec 3 142 entrées recensées pour 2014.

Il en est de même pour l'association Prémudanse, dont le festival a accueilli un public en progression en 2014, avec 4 674 spectateurs, soit 800 de plus qu'en 2013.

L'association Les Amis de la musique remet également à la commune, chaque année, un bilan moral et financier. Il en ressort que, pour la saison 2013-2014, elle a vendu 1 060 places pour sept concerts, contre 416 seulement durant la saison précédente. Le compte de résultats produit reprend bien la valorisation de l'aide en nature apportée par la commune.

6.2.6- Europavox pour le festival européen de musiques actuelles et Jazz en Fête pour un festival de jazz

6.2.6.1- Les objectifs et les moyens alloués

De même que précédemment observé, la commune s'inscrit dans une logique de contractualisation annuelle pour la définition des relations tissées avec les associations Europavox et Jazz en Tête, organisatrices de festivals sur le territoire clermontois.

La commune y consacre des moyens financiers donnant lieu à attribution de subventions annuelles, et des moyens en nature permettant l'organisation des festivals.
Au titre du festival européen de musiques actuelles, Europavox bénéficie ainsi d'une subvention d'un montant de 75 000 € en 2015 et d'une aide matérielle valorisée à 123 580 € pour le même exercice.
Au titre de l'organisation d'un festival de jazz, Jazz en Tête perçoit de la même manière une subvention de la commune de 48 000 € en 2014, et reçoit un soutien en nature valorisé à 48 014 € pour la même année.

Les conventions annuelles imposent également aux deux associations des pratiques tarifaires de modération, dites non dissuasives, ainsi que la reddition de rapports d'activité.

6.2.6.2- Les bilans d'activité

En contrepartie du soutien de la commune, par le versement d'une subvention et la mise à disposition de moyens matériels, les obligations imposées à l'association Europavox sont des plus limitées. La convention annuelle, reconduite d'année en année en des termes inchangés, n'exige guère que la production d'un rapport d'activité au titre de l'année écoulée qui conditionne le versement de la subvention de l'exercice en cours.
Régulièrement produit, ce rapport ne permet aucunement de s'assurer des conditions d'emploi de la subvention communale, faute de tout élément de nature financière permettant de connaître le budget et le coût du festival

Les informations utiles concernent la programmation, la médiatisation et la fréquentation, estimée à 20 000 spectateurs sur trois jours en 2013 et 35 000 en 2014. En 2013, l'étude du public réalisée fait ressortir qu'il était constitué à 65 % de personnes de 15 à 25 ans, de sexe féminin à 58 %, d'étudiants ou en activité professionnelle à 38 %, de lycéens à 18 % et provenant à 81 % du Puy de Dôme.

Ce rapport étant tout à fait insuffisant en matière d'informations financières, alors qu'il conditionne le versement de la subvention annuelle, il est recommandé à la commune d'exiger de son opérateur les éléments indispensables pour permettre de s'assurer de l'emploi de son soutien conformément à l'objet et conditions assignés conventionnellement.

Le cadre contractuel est similaire pour l'association Jazz en Tête.
Le seul document transmis à la chambre, et tenant lieu de bilan d'activité, s'avère être un simple procès-verbal de l'assemblée générale du 20 janvier 2014 de l'association et faisant état du rapport d'activité.
Ledit document mentionne les subventions reçues, notamment celle de la commune de 48 000 €. Il en ressort aussi que le budget artistique a été réduit, pour des motifs de difficultés financières, dont il est résulté une baisse de fréquentation évaluée à quelques 6 000 spectateurs et marquée par une forte attractivité des concerts gratuits.

De même que précédemment observé pour l'association Europarvox, le contrôle de la commune de Clermont-Ferrand sur cette association et le festival qu'elle soutient est tout à

fait insuffisant ; il ne permet aucunement, et a minima, de s'assurer de l'emploi des aides communales en conformité avec l'objet dévolu.

6.2.7- « Les amis du Petit vélo »

6.2.7.1- Les objectifs fixés et les moyens alloués

La convention d'objectifs a été récemment renouvelée, pour une durée de quatre ans à compter de 2015. Elle fixe pour objectifs à l'association « Les amis du petit vélo », qui propose une programmation indépendante pas ou peu connue du grand public, de favoriser l'accessibilité, d'aider le spectateur à s'approprier le spectacle en y jouant un rôle actif, d'élargir les publics, aux plus jeunes en particulier, et enfin de diffuser une information de qualité et efficace.
En contrepartie, la commune s'engage à verser une subvention annuelle, d'un montant de 62 200 € pour 2015, et met à disposition les locaux du café-théâtre (sous de conditions d'entretien, de fonctionnement et d'utilisation par d'autres associations).

6.2.7.2- Les résultats au travers du bilan de l'association

La convention, récemment renouvelée, ne s'écarte guère des termes de la précédente conclue en 2006. Elle prévoit ainsi, à l'article 11, la reddition d'un compte rendu d'activité et financier dans les six mois de la clôture de chaque exercice.

Du bilan d'activité afférent à l'exercice 2014, il ressort une chute du nombre de spectateurs, de plus de 5 000 recensés en 2011 à 1 200 seulement pour 2014, en raison d'une fermeture administrative des locaux liée à un dégât des eaux, qui a contraint l'association à programmer ses spectacles sur d'autres lieux.
L'association exerce diverses actions culturelles en direction des scolaires, et pratique une politique de partenariats pour le festival du court métrage et des musiques démesurées notamment, conformément à ses obligations.

6.3- La refondation d'une politique

6.3.1- Les états généraux de la Culture

La commune a souhaité organiser en septembre 2015 des états généraux de la culture.

Devant mobiliser professionnels et habitants, ces états généraux ont pour objectifs :

- d'établir un diagnostic faisant ressortir l'état de l'offre et les besoins en matière de spectacle vivant en vue d'améliorer le conventionnement, l'élargissement du public et la médiation ;
- la mobilisation des habitants et des acteurs locaux pour soutenir la candidature de Clermont-Ferrand comme Capitale européenne de la culture pour l'année 2024, estimée pouvoir donner une toute autre dimension à la ville.

Pour le maire en exercice, les états généraux de la culture doivent donner une nouvelle impulsion à la politique culturelle de la commune : l'offre culturelle s'est considérablement accrue ; il y a globalement satisfaction mais il est temps, après l'accroissement des moyens et la mise en place des outils, d'orienter la réflexion sur la qualité, s'agissant notamment de l'élargissement des publics et de la médiatisation qui peuvent être améliorés.
L'objet premier des états généraux de la culture est donc de dresser un diagnostic, dans un contexte de raréfaction des moyens

Les objectifs plus opérationnels, tels qu'ils sont développés dans le cahier des charges du cabinet d'études chargé par la commune, après consultation, d'accompagner la démarche, visent à :

- donner l'envie de culture à tous les Clermontois et travailler à l'élargissement des publics ;
- inviter les acteurs à partager des projets fédérateurs ;
- imaginer la culture ensemble ;
- proposer une politique culturelle territoriale et transversale ;
- préparer l'adhésion au projet de candidature de Clermont-Ferrand au titre de Capitale européenne de la Culture.

Quatre phases de tenue des états généraux ont été définies sous la conduite du cabinet d'étude.
Une première phase durant laquelle des débats ont été organisés, selon les publics concernés sur 1,5 à 2 journées de rencontre avec les professionnels du secteur culturel et divers représentants de la société civile, puis quatre réunions publiques, de concertations citoyennes ouvertes à tous.
La deuxième phase a consisté à l'animation de réunions entre fin septembre et début novembre 2015.
La troisième phase a été l'objet d'un travail de synthèse des débats, et de propositions assorties d'un diagnostic.
Enfin, la quatrième phase a été consacrée à la restitution publique des états généraux de la culture, pour formuler des orientations et mises en actions possibles.

Il en ressort l'affirmation, par les responsables clermontois, de ce que la culture doit être placée « *au cœur du mandat comme un levier de développement du territoire, de renforcement du lien social et d'innovation. Malgré les difficultés économiques, Clermont-Ferrand fait le choix de conforter cette priorité culturelle : elle a été la première ville française à signer le Pacte culturel avec le Ministère de la Culture et de la Communication, en janvier 2015 et elle propose un défi pour le territoire, candidater au titre de Capitale européenne de la Culture* » (les états généraux de la culture, restitution publique).

6.3.2- Des moyens confortés

La construction de la salle dédiée à la Comédie, Scène nationale, constituera l'un des points forts de la politique culturelle de la commune dans les années à venir.

La commune entend aussi maintenir le niveau des subventions allouées aux acteurs culturels de son territoire, aussi bien les compagnies que les opérateurs.

L'engagement de la commune sur les moyens qu'elle affecte au spectacle vivant apparaît dans le pacte culturel qu'elle a signé le 29 janvier 2015 avec le ministère de la Culture.
C'est la première commune de France à avoir signé un tel pacte, par lequel les deux parties s'engagent à maintenir les financements à la politique culturelle sur les trois ans à venir. Selon l'ordonnateur, il s'agit de garantir les financements de l'État et démontrer que des élus font le pari de la culture. Si Clermont-Ferrand a été la première commune à signer ce pacte, c'est aussi parce qu'en tant que membre du Conseil des collectivités locales pour le développement de la culture, le maire en exercice a été informé immédiatement de la démarche du ministère de la Culture.

C'est également parce qu'elle est une composante essentielle de la démarche de constitution de métropoles, que la culture doit bénéficier de moyens importants. Pour le maire il s'agit donc que Clermont-Ferrand entre dans la compétition des grandes communes d'Europe, pour devenir un foyer culturel et artistique, qui ne se limiterait pas seulement à la

diffusion mais inclurait aussi la création, avec des artistes vivant au pays et des professionnels appartenant à tous les métiers de la culture.

6.3.3- Un objectif d'élargissement des publics

Les objectifs de la commune de Clermont-Ferrand ont été définis et arrêtés pour la période 2014-2020. Ils sont de trois ordres : conforter les moyens alloués, élaborer un état des lieux et élargir le public du spectacle vivant.

La commune affirme vouloir permettre à tous les Clermontois d'accéder à une offre de qualité en matière de spectacle vivant, au travers d'une offre diversifiée et abordable financièrement.
Les conventions en vigueur, passées avec les différents opérateurs, mentionnent d'ores et déjà ces axes prioritaires et les obligations en résultant.
L'ordonnateur a cependant indiqué à la chambre que, même s'il se satisfait du travail accompli par les opérateurs, cela ne suffit pas.

Bien que considérant plutôt favorablement l'action des opérateurs culturels clermontois, le maire souhaite en effet progresser, et parvenir à la mise en œuvre d'un parcours autour de l'école, afin de lutter pour la justice culturelle, non par la contrainte mais pour faire découvrir et connaître ce qui existe, lever les interdits et surmonter les écarts sociologiques.

6.4- Conclusions sur la politique en faveur du spectacle vivant

La politique de la commune de Clermont-Ferrand en faveur du spectacle vivant s'exerce essentiellement dans le domaine de l'art dramatique, de la musique et de la danse par la diffusion de spectacles et un soutien à la création. Elle est mise en œuvre, pour l'essentiel, par l'intermédiaire d'opérateurs.
Ses objectifs principaux, après une période de mise en place d'une offre importante, diversifiée et de qualité, concernent l'élargissement des publics et des actions de médiation, notamment en direction des jeunes et des scolaires.

La commune de Clermont-Ferrand a engagé récemment une démarche « d'états généraux de la culture », visant à consulter les acteurs, partenaires et habitants en vue de refonder le projet culturel communal et de conforter la candidature de Clermont-Ferrand pour être Capitale européenne de la culture en 2024.

Les moyens alloués par la commune à sa politique en faveur du spectacle vivant sont de l'ordre, pour l'année 2014, de 7,8 M€ avec un coût net de 6,9 M€, représentant un peu plus de 4 % de ses charges de gestion et près de 50 % de son budget culture.
Les principaux équipements sont constitués de la Maison de la Culture, de l'Opéra-Théâtre, de la Coopérative de Mai, de la Cour des Trois Coquins et des Amis du petit vélo. En plus de ces équipements mis à disposition en ordre de marche, la commune alloue aux opérateurs des subventions dans le cadre de conventions d'objectifs.
La valorisation des moyens humains et techniques, mis à disposition en plus des subventions versées, n'est pas toujours en concordance avec le coût réel des équipements en ordre de marche.

Les services municipaux organisent en régie directe deux évènements qui complètent la programmation des opérateurs conventionnés. Il s'agit des Escales Clermontoises et de Graines de Culture.

Pour développer sa politique en faveur du spectacle vivant, la commune de Clermont s'appuie sur quelques opérateurs culturels majeurs : la Comédie de Clermont, Scène nationale labellisée, l'Orchestre d 'Auvergne (AGORA), le Centre Lyrique, Pop'Art qui gère

en délégation de service public la Coopérative de Mai, les « Amis du petit vélo » qui assument une programmation théâtrale dans un lieu propriété de la commune, les Amis de la musique qui organisent des concerts de musique classique, outre diverses compagnies de théâtre et de danse en résidence ou organisant des festivals de musiques et de danses.
La Comédie de Clermont, seule scène nationale à ne pas disposer actuellement de son propre lieu, devrait bénéficier d'un équipement dédié d'ici 2019 dont le coût prévisionnel de 31 M€ (HT) sera supporté à hauteur de 9 M€ par la commune, maître d'ouvrage.

Le niveau des contrôles exercés par la commune sur certains de ses opérateurs n'apparaît pas toujours en rapport avec les enjeux financiers et obligations contractuelles fixées dans les conventions, en termes de vérification et collecte des renseignements sur les objectifs impartis. La chambre observe cependant que le dispositif qu'elle a mis en place pour les compagnies en résidence est satisfaisant, de même que pour l'association Pop'Art qui répond aux obligations d'informations obligatoires qui s'imposent à un délégataire de service public.

La politique de la commune de Clermont-Ferrand en direction du spectacle vivant obtient des résultats conformes globalement aux objectifs fixés, bien que ceux-ci soient insuffisamment précis et quantifiés.

Ainsi, au regard des données existantes communiquées à la chambre la fréquentation des différents lieux de diffusion du spectacle vivant apparaît importante, avec de l'ordre de 250 000 spectateurs par an, des taux de remplissage également importants et en progression, tels celui de 90 % observé pour la Comédie de Clermont et le Centre Lyrique. Cette fréquentation est ouverte, avec une proportion satisfaisante de jeunes et de scolaires du fait de tarifs particulièrement attractifs.

Des actions de médiation sont réellement mises en œuvre par les opérateurs, notamment les plus importants de la place, la Comédie de Clermont, l'Orchestre d'Auvergne et le Centre Lyrique qui drainent ordinairement un public plus âgé et de milieux socio-culturels plus élevé. La Coopérative de Mai, exploitée par l'association Pop'Art, accueille plus de 100 000 spectateurs par an pour des musiques actuelles qui attirent certainement un public plus jeune et populaire.

Afin de permettre à la commune d'apprécier mieux la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre des objectifs qu'elle assigne à ses principaux opérateurs, la chambre recommande l'insertion dans le prochain projet culturel d'indicateurs de mesures et d'études des différents publics fréquentant les équipements de spectacle vivant, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé lors du réexamen des conventions passées avec les opérateurs culturels, de sorte d'y inscrire plus précisément les objectifs de la collectivités et les indicateurs de résultat.

Des données collectées, la chambre estime que l'économie du spectacle vivant peut être chiffrée à un budget de 15,2 M€ pour l'année 2014, financés à plus de 70 % par des fonds publics, dont la commune prend en charge quelque 60 % par les subventions allouées et les moyens techniques et humains mis à disposition.

Il va de soi enfin que, dans la perspective de l'évolution prochaine de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, la question du niveau le plus pertinent de gestion des grands équipements culturels de la place clermontoise mérite d'être intégrée à la réflexion engagée sur la répartition des compétences à venir, entre commune et établissement public de coopération intercommunale.

7- ANNEXES

7.1- Annexe 1 – Tableaux consolidés tous budgets

Tableau 38 - Résultats de fonctionnement consolidés tous budgets

en M€	2010	2011	2012	2013	2014	*Var. annuelle moyenne*
Fonctionnement						
Recettes agrégées	217,55	224,29	228,55	235,24	234,12	*1,86%*
- Recettes et dépenses réciproques	5,72	5,73	5,23	7,48	5,22	*1,09%*
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	**211,84**	**218,56**	**223,33**	**227,76**	**228,90**	*1,96%*
Dépenses agrégées	200,02	201,57	210,63	215,82	214,29	*1,76%*
- Recettes et dépenses réciproques	5,72	5,73	5,23	7,48	5,22	*1,09%*
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	**194,30**	**195,84**	**205,41**	**208,34**	**209,07**	*1,89%*
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	**17,53**	**22,72**	**17,92**	**19,42**	**19,83**	*4,73%*
+ Report	11,78	14,45	18,65	13,77	19,71	*17,20%*
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	**29,31**	**37,17**	**36,57**	**33,18**	**39,54**	*8,78%*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau 39 – Endettement consolidé

en M€	2010	2011	2012	2013	2014	*Var. annuelle moyenne*
Encours de la dette agrégée	210,32	207,86	210,19	228,76	236,25	*33,01%*
- Dettes réciproques	7,61	7,85	7,85	2,50	0,00	*-41,24%*
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	**202,71**	**200,01**	**202,34**	**226,26**	**236,25**	*4,02%*
/ CAF brute consolidée tous budgets	29,04	32,76	31,51	31,65	32,89	*3,34%*
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	**6,98**	**6,11**	**6,42**	**7,15**	**7,18**	
/ CAF brute du budget principal	20,45	24,46	23,31	22,94	21,03	*1,25%*
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	**9,91**	**8,18**	**8,68**	**9,86**	**11,23**	
Intérêts des emprunts et dettes	6,96	7,44	8,05	8,27	8,72	*5,82%*
/ Encours de la dette consolidée	202,71	200,01	202,34	226,26	236,25	*4,02%*
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	**3,4%**	**3,7%**	**4,0%**	**3,7%**	**3,7%**	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

7.2- Annexe 2 – Les performances financières du budget principal

Tableau 40 - La capacité d'autofinancement brute

en M€	2010	2011	2012	2013	2014	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	81,19	86,89	91,58	95,93	97,15	*4,66%*
+ Ressources d'exploitation	14,54	15,34	14,86	15,89	15,91	*2,44%*
= Produits "flexibles" (a)	**95,73**	**102,22**	**106,44**	**111,82**	**113,06**	*4,33%*
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	45,60	45,05	44,09	44,05	43,00	*-1,55%*
+ Fiscalité reversée	37,25	37,39	37,39	37,39	37,39	*0,1%*
= Produits "rigides" (b)	**82,85**	**82,44**	**81,48**	**81,44**	**80,39**	*-0,7%*
Production immobilisée	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
= Produits de gestion (a+b = A)	**178,58**	**184,66**	**187,92**	**193,26**	**193,46**	*2,0%*
Charges à caractère général	36,94	35,78	37,80	37,68	35,83	*-0,77%*
+ Charges de personnel	93,46	94,96	96,87	100,12	106,55	*3,33%*
+ Subventions de fonctionnement	17,14	17,13	17,27	17,62	18,00	*1,2%*
+ Autres charges de gestion	2,39	4,09	3,45	4,11	3,00	*11,9%*
= Charges de gestion (B)	**149,92**	**151,95**	**155,39**	**159,53**	**163,38**	*2,22%*
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**28,66**	**32,71**	**32,53**	**33,73**	**30,08**	*1,66%*
en % des produits de gestion	*16,0%*	*17,7%*	*17,3%*	*17,5%*	*15,5%*	*-0,5%*
+/- Résultat financier	-5,46	-5,93	-6,49	-6,59	-6,99	*6,44%*
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	2,48	2,23	2,39	4,25	2,32	*7,44%*
+/- Autres produits et charges excep.	-0,28	-0,09	-0,35	0,05	0,27	*135,4%*
= CAF brute	**20,45**	**24,46**	**23,31**	**22,94**	**21,03**	*1,3%*
en % des produits de gestion	*11,4%*	*13,2%*	*12,4%*	*11,9%*	*10,9%*	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau 41 - Le financement des investissements

en M€	2010	2011	2012	2013	2014	*Cumul*
CAF brute	**20,45**	**24,46**	**23,31**	**22,94**	**21,03**	*112,18*
- Annuité en capital de la dette	9,42	9,86	10,34	10,52	11,81	*51,96*
= CAF nette ou disponible	**11,03**	**14,60**	**12,96**	**12,42**	**9,22**	*60,22*
Taxes d'urbanisme	1,87	1,91	2,37	1,49	1,02	*8,66*
+ Fonds de compensation de la TVA	5,33	4,42	5,50	5,68	7,33	*28,26*
+ Subventions d'investissement reçues	4,47	5,43	5,38	7,64	9,58	*32,50*
+ Produits de cession	0,29	4,44	3,33	0,95	1,32	*10,33*
+ Autres recettes	0,02	0,00	0,00	0,19	0,78	*0,99*
= Recettes d'inv. hors emprunt	**11,98**	**16,19**	**16,59**	**15,95**	**20,02**	*80,74*
= Financement propre disponible	**23,00**	**30,79**	**29,55**	**28,37**	**29,24**	*140,96*
- Dépenses d'équipement	31,41	39,27	47,07	57,13	42,03	*216,92*
- Subventions d'équipement	2,54	1,91	2,42	1,50	1,95	*10,33*
+/- Dons, subvention et prises de participation	0,05	0,15	0,93	1,26	2,25	*4,65*
- Participations et inv. financiers nets	-0,48	1,21	1,22	-3,86	0,74	*-1,16*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-10,56**	**-11,76**	**-22,10**	**-27,65**	**-17,73**	*-89,81*
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-0,06	-0,06	0,06	-0,01	-0,11	*-0,18*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-10,62**	**-11,82**	**-22,04**	**-27,67**	**-17,84**	*-89,99*
Nouveaux emprunts (y compris pénalités de réaménagement)	11,54	6,01	11,08	20,88	20,57	*70,08*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	0,92	-5,82	-10,96	-6,78	2,73	*-19,91*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

7.3- Annexe 3 – Situation bilancielle du budget principal

Tableau 42 - Le stock de dette

en M€	2010	2011	2012	2013	2014	*Var. annuelle moyenne*
Encours de dettes au 1er janvier	150,52	152,60	148,75	149,49	159,85	*1,6%*
- Annuité en capital de la dette	9,42	9,86	10,34	10,52	11,81	*5,99%*
+ Nouveaux emprunts	11,54	6,01	11,08	20,88	20,57	*30,9%*
= Encours de dette au 31/12	**152,60**	**148,75**	**149,49**	**159,85**	**168,61**	*2,66%*
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	32,04	28,40	19,43	9,68	11,07	*-19,77%*
= Encours de dette du BP net	**120,56**	**120,35**	**130,06**	**150,17**	**157,54**	*7,11%*
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années	5,9	4,9	5,6	6,5	7,5	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau 43 - Le fonds de roulement au 31 décembre

en M€	2010	2011	2012	2013	2014	*Var. annuelle moyenne*
Dotations, réserves et affectations	588,18	597,92	624,84	647,88	672,88	*3,44%*
+ Droit de l'affectant	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
+/- Différences sur réalisations	-8,74	-7,08	-7,21	-6,96	-5,99	*-8,66%*
+/- Résultat (fonctionnement)	13,71	19,03	14,61	15,79	13,21	*1,88%*
+ Subventions	64,21	69,53	74,81	82,34	91,81	*9,4%*
+ Provisions pour risques et charges	3,93	2,71	4,87	5,14	5,53	*15,44%*
= Ressources propres élargies	**661,29**	**682,11**	**711,92**	**744,19**	**777,43**	*4,1%*
+ Dettes financières (hors obligations)	152,60	148,75	149,49	159,85	168,61	*2,66%*
= Ressources stables (E)	**813,89**	**830,87**	**861,42**	**904,04**	**946,03**	*3,8%*
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	703,94	729,40	768,51	808,22	858,51	*5,11%*
+ Immobilisations en cours	25,09	33,13	38,44	47,41	36,28	*12,0%*
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	65,42	54,78	51,95	53,09	53,09	*-4,88%*
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers	0,00	0,06	0,00	0,02	0,12	
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0,17	0,05	0,03	0,00	0,00	*-8080,0%*
= Emplois immobilisés (F)	**794,63**	**817,42**	**858,92**	**908,75**	**948,01**	*4,55%*
= Fonds de roulement net global (E-F)	**19,27**	**13,45**	**2,49**	**-4,71**	**-1,98**	*-114,6%*
en nombre de jours de charges courantes	*45,3*	*31,1*	*5,6*	*-10,3*	*-4,2*	
- Besoin en fonds de roulement global	-3,40	-0,58	-3,75	-9,02	-3,76	*136,2%*
=Trésorerie nette	**22,66**	**14,03**	**6,24**	**4,32**	**1,78**	*-45,88%*
en nombre de jours de charges courantes	*53,2*	*32,4*	*14,1*	*9,5*	*3,8*	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau 44 - Besoin en fonds de roulement

en M€	2010	2011	2012	2013	2014
Stocks					
+ Redevables et comptes rattachés	2,56	2,07	2,16	2,75	3,13
Dont redevables	*2,43*	*1,99*	*2,14*	*2,61*	*3,01*
- Encours fournisseurs	8,20	4,45	8,05	7,54	10,94
Dont fournisseurs d'immobilisations	*1,93*	*1,03*	*2,64*	*2,78*	*1,44*
= Besoin en fonds de roulement de gestion	**-5,65**	**-2,38**	**-5,90**	**-4,79**	**-7,81**
en nombre de jours de charges courantes	*-13,3*	*-5,5*	*-13,3*	*-10,5*	*-16,7*
- Dettes et créances sociales	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02
- Dettes et créances fiscales	-0,27	-0,38	-0,60	-0,48	-0,26
- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	7,35	9,55	9,13	7,34	4,24
- Autres dettes et créances	-9,33	-10,97	-10,68	-2,65	-8,06
*Dont compte de rattachement avec les budgets annexes***	*-9,38*	*-14,37*	*-13,19*	*-5,36*	*-9,29*
= Besoin en fonds de roulement global	**-3,40**	**-0,58**	**-3,75**	**-9,02**	**-3,76**
Contribution du BFR de gestion à la trésorerie	*24,9%*	*17,0%*	*94,5%*	*110,9%*	*438,0%*
Contribution des comptes de rattachement à la trésorerie	*-41,4%*	*-102,4%*	*-211,3%*	*-124,2%*	*-520,6%*
Contribution du BFR global à la trésorerie	*-15,0%*	*-4,1%*	*-60,1%*	*-209,0%*	*-210,8%*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

7.4- Annexe 4 – « Gestion locale de la fonction publique territoriale »

Tableau 45 - Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie

	2010				2011				2012				2013				2014				Évolution 2010/2014			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	166	317	1866	2349	163	327	1860	2350	160	336	1864	2360	180	335	1922	2437	188	341	1949	2478	22	24	83	129
Non titulaires* dont :	43	63	156	262	38	53	167	258	40	48	186	274	48	35	163	246	48	45	144	237	5	-18	-12	-25
Emplois de direction				0				0				0	1			1				0	0	0	0	0
Collaborateurs cab	2			2	1			1	2			2	1			1				0	-2	0	0	-2
Nombre total des agents	209	380	2022	2611	201	380	2027	2608	200	384	2050	2634	228	370	2085	2683	236	386	2093	2715	27	6	71	104

Source : Clermont-Ferrand, version juin 2015

Tableau 46- Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le temps de travail et la catégorie

	2010				2011				2012*				2013				2014				Évolution 2010/2014			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Temps plein	186	319	1811	2316	182	319	1812	2313				2328	195	315	1866	2376	201	330	1876	2407	15	11	65	91
Temps partiel*	13	30	158	201	13	23	136	172				241	17	35	198	250	21	33	198	252	8	3	40	51
Temps non complet	10	31	53	94	6	38	79	123				65	16	20	21	57	14	23	19	56	4	-8	-34	-38
Nombre total des agents	209	380	2022	2611	201	380	2027	2608				2634	228	370	2085	2683	236	386	2093	2715	27	6	71	104

Source : Clermont-Ferrand, version juin 2015 – NB : données 2012 non disponibles

Tableau 47 - La répartition des effectifs permanents au 31 décembre par filière d'emplois

Filières d'emplois	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010/2014	Évolution en %
Administrative	507	493	501	521	536	29	6%
Technique	1547	1564	1577	1607	1594	47	3%
Culturelle	127	124	124	125	131	4	3%
Sportive	32	31	31	29	29	-3	-9%
Médico-Sociale	151	149	143	135	140	-11	-7%
Sociale	147	146	149	148	151	4	3%
Police Municipale	18	18	25	35	36	18	100%
Animation	82	83	84	83	98	16	20%
Total	2611	2608	2634	2683	2715	104	4%

Source : Clermont-Ferrand

Tableau 48 - Évolution des flux d'entrée et de sortie des effectifs permanents de la collectivité

	2011	2012	2013	2014
Flux sorties				
Départ à la retraite	54	60	66	60
Mutation	10	0	0	10
Disponibilité, congé parental	52	45	42	47
Départ en détachement	2	4	2	13
Fin de détachement	1	0	7	1
Démission	7	2	5	0
Fin de contrat	24	37	34	73
Décès	5	1	4	4
Licenciement	29	0	0	1
Autres cas	3	3	1	3
Total sorties	187	152	144	212
Flux entrées				
Concours	26	23	25	32
Recrutement direct	45	56	52	76
Recrutement de contractuels	68	86	115	113
Mutation	14	23	23	21
Réintégration	1	0	2	7
Détachement	2	4	7	7
Autres cas*	0	2	41	10
Total entrées	156	194	265	266
Solde entrées - sorties = évolution des effectifs au 31 décembre	**-31**	**42**	**121**	**54**

Source : Clermont-Ferrand

Tableau 49 - Impact du processus de mutualisation sur les effectifs

	2011	2012	2013	2014	Total
Mises à disposition					
Nombre d'emplois	Modalités de calcul forfaitaire	19,37	19,8	23,4	62,57 sur 3 ans
Masse salariale	925 000 €	761 432 €	817 615 €	995 270 €	3 499 317 €
Services communs					
Nombre d'emplois	0	0	0	0	0
Masse salariale	0	0	0	0	0

Source : Clermont-Ferrand

Tableau 50 - Les éléments de coût de la réforme des rythmes scolaires (année 2014)

	Nombre de postes	Quotité de travail	Masse salariale
Coûts directs			
Agents en postes mobilisés	L'ensemble des agents intervenant sur les temps-scolaire et périscolaires soit : 33 Responsables de restaurants scolaires + 124 agents de restaurants scolaires + 55 agents UPC + 140 ATSEM + 12 Coordonnateurs + 64 agents d'entretien + 58 concierges et aides-concierges + 15 infirmières scolaires + 500 animateurs périscolaires à temps non-complet + 24 ETAPS + 15 intervenants musique	100 %	nc
Recrutement de non titulaires	21	20 à 28h et 1 à 35h	nc
Contrats d'avenir	0	0	0
Autres	15 apprentis BP JEPS LPT	35h	% SMIC
Total	nc	nc	nc
Coûts indirects	nc	nc	Montant
Association conventionnée	nc	nc	160 000
Marché de prestation de service	nc	nc	152 500
Coûts d'utilisation de structures communales ou intercommunales	nc	nc	Non chiffré
Total	nc	nc	nc

Source : Clermont-Ferrand, version aout 2015

Tableau 51 - Congés et durée hebdomadaire du travail

Nombre d'agents	2715
Durée hebdomadaire	35 H
Nombre de jours de congés annuels accordés par la communauté	27
Décompte annuel	1561
Conversion hebdomadaire (décompte annuel/52)	35

Source : Clermont-Ferrand

Tableau 52 - Répartition des journées d'absence

	2011			2012			2013			2014			Evolution		
	Tit	Non tit	T	Tit	Non tit	T	Tit	Non tit	T	Tit	Non tit	T	Tit	Non tit	T
Maladie dont MO, LM, MLD et GM, AT*	63 676	2 505	66 181	62 663	4 662	67 325	68 419	4 189	72 608	80 262	3 608	83 870	26%	44%	27%
Maternité, paternité, adoption	4 668	1 090	5 758	7 311	3 710	11 021	4 453	1 219	5 672	10 760	1 892	12 652	131%	74%	120%
Exercice du droit syndical - conflits sociaux**			4 141			4 215			4 493			4 253			3%
Formation	7 846	146	7 994	6 994	119	7 113	8 139	492	8 631	6 851	421	7 272	-13%	188%	-9%
Autres formes absences***	1 882	263	2 145	4 173	356	4 529	4 262	380	4 642			3 495	-100%	-100%	63%
Total jours d'absence			**86 219**			**94 203**			**96 046**			**111 542**			**29%**
Total effectif ETP			2 608			2 634			2 683			2 715			4%
Nombre de jours ouvrables			305			305			305			305			0%
Taux global d'absentéisme			**10,84**			**11,84**			**12,07**			**14,02**			**29%**

Source : Clermont-Ferrand

** sont également incluses les maladies professionnelles*

*** les chiffres comprennent le cumul des ASA syndicales (cf. décret n°85-397 du 3 avril 1985), les absences des élus du CHS et du CASC, pour formations syndicales, et l'équivalence du nombre de jours de grève faites par les agents. Il n'est pas possible d'opérer une distinction entre les titulaires et les non titulaires, seuls les totaux sont donc renseignés.*

**** le chiffre de l'année 2011 est inférieur à celui des autres années car le Bilan social de cette année ne reprenait pas le détail des autres formes d'absences (ASA etc.).*

Tableau 53 – Liste des primes versées en 2014

Nature de prime	Montant 2014	Nb d'agents
ASTREINTE	128 185	114
DEPART RETRAITE	358 605	58
ENC CRECHE RAPPEL	7 319	10
GIPA	295 212	*nc*
IAT	2 210 821	1901
IEMP	2 070 279	2055
IFTS	763 356	246
IND COMPENSATRICE	833	1
IND CONDUITE VEHICUL	2 596	10
IND FONCT & RESULTAT	71 228	12
IND RECENSEMENT TIT	26 835	*nc*
IND SPECIALE MEDECIN	1 468	*nc*
IND SUJ SPEC SOC TIT	13 725	25
IND SUJETION	21 172	26
IND TECHN MEDECIN	2 166	*nc*
IND TRAVAIL DE NUIT	6 128	77
IND TRAVAIL DIMANCHE	4 726	43
IND TRAVAIL INTENSIF	26 703	74
IND. SUJ. SPE. DIR.	3 970	2
IND. CONSERV. PATRIM	18 077	4
IND. DE PANIER	585	3
IND. SUIVI ORIENT.	71 540	68
INDEMNITE BICYCLETTE	11 219	217
INDEMNITE DE POLICE	161 233	37
INDEMNITE POUR JURY	6 971	*nc*
ISO MODULABLE	9 879	10
ISS	1 294 975	224
P.S.R N .TIT	23 444	15
PR SERV DIR CRECHE	17 286	10
PR SPECIFIQUE NT	540	1
PR.INFORMATIQUE NT	1 005	1
PRESENTEISME	635 405	1
PRIME DE FIN D'ANNEE	1 413 796	2508
PRIME DE RENDEMENT	71 121	12
PRIME DE RESPONSABILITE	5 023	3
PRIME DE SERVICE	167 071	119
PRIME DE VACANCE	1 196 440	2043
PRIME FORFAITAIRE AP	14 555	90
PRIME MARIAGE	3 018	0
PRIME NAISSANCE	6296	38
PRIME SPECIFIQUE TIT	24 650	24
PSR	272 324	186
REGISSEUR	14 264	*nc*
SUJETION AUX PUERICU	175 236	110
TRAVAUX INSALUBRES	7 305	3

Source : CRC, d'après les données paies 2014 et données Clermont-Ferrand

Tableau 54 - la NBI

Effectif réel hors vacataires	2 715
Effectif réel titulaires	2 478
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	1 025
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	41 %
Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2014	13 048
Dépense annuelle 2014	1 007 444 €
% dépense annuelle 2014 de la NBI rapportée à la masse salariale	1,7 %

Source : Clermont-Ferrand.

Tableau 55 - Les dépenses d'action sociale en faveur du personnel

En €	2011		2012		2013		2014	
Dépenses d'action sociale et montant moyen par agent (€)	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent
Subventions aux « Œuvres sociales » à destination du personnel*	361 739	93	331 980	83	407 004	93	338 399	62
Prestations servies directement par la collectivité	37 200	278	47 311	174	41 561	193	43 281	173
Protection sociale complémentaire	-	-	-	-	-	-	156 834	202€
Chèques-déjeuner***	-	-	-	-	-	-	-	-
Total action sociale	398 939	371	379 29	257	448 565	286	538 514	437

** Les chiffres de 2011 à 2013 correspondent à des subventions globales qui ne font pas de distinction entre la part remboursement de salaires des agents du CASC et celle allouée à ses activités, ce qui donne un montant par agent supérieur à celui de 2014. En 2014, la convention d'objectifs précise les montants exacts hors remboursement des salaires, soit une subvention de 263 368 € (338 399 € avec la part salaires).*

**** La commune ne propose pas de chèques-déjeuner dans la mesure où elle dispose de services de restauration collective.*

Source : Clermont-Ferrand.

Tableau 56 - Les dépenses de personnel

Comptes	2011	2012	2013	2014	Evolution annuelle moyenne
Rémunérations du personnel					
6411 - Personnel titulaire	**57 570 105**	**57 561 580**	**57 664 458**	**59 995 198**	1,4%
64111 - Rémunération principale	*45 672 153*	*46 472 954*	*47 586 873*	*49 399 793*	2,7%
64112 - NBI, supplément familial de traitement et indemnité de résidence	*1 236 338*	*1 264 208*	*1 323 544*	*1 351 485*	3,0%
64118 - Autres indemnités	*10 661 614*	*9 824 418*	*8 754 040*	*9 243 920*	-4,4%
6413 - Personnel non titulaire	**6 780 460**	**6 923 626**	**7 208 944**	**7 487 818**	3,4%
64131 – Rémunérations	*6 780 460*	*6 923 626*	*7 208 944*	*7 487 818*	3,4%
6416 - Emplois d'insertion	**53 462**	**14 092**	**177 111**	**416 655**	406,1%
64162 - Emplois d'avenir	*0*	*0*	*0*	*416 655*	--
64168 - Autres emplois d'insertion	*53 462*	*14 092*	*177 111*	*0*	327,7%
6417 - Rémunérations des apprentis	**129 948**	**140 710**	**101 812**	**167 039**	14,9%
6450 - Charges de sécurité sociale et de prévoyance	**23 851 635**	**24 233 950**	**25 754 453**	**27 299 989**	4,6%
647 - Autres charges sociales	**741 444**	**532 926**	**566 983**	**277 567**	-24,3%
6470 - Autres charges sociales	741 444	532 926	566 983	277 567	-24,3%
648 - Autres charges de personnel	**137 514**	**1 326 189**	**2 689 128**	**2 783 220**	323,6%
6480 - Autres charges de personnel	137 514	1 326 189	2 689 128	2 783 220	323,6%
TOTAL	**89 264 568**	**90 733 073**	**94 162 889**	**98 427 486**	**3,3%**

Source : Clermont-Ferrand

Tableau 57 - Facteurs d'évolution de la masse salariale

Montants (M€)	2011	2012	2013	2014
Impact de la variation des effectifs	- 405 819	564 810	1 748 491	730 480
GVT négatif (effet noria)	- 270 941	- 216 627	- 101 866	- 279 204
Impact des mesures générales	0	139 851	60 500	61 880
Impact des mesures catégorielles	191 494	50 112	69 073	764 278
GVT positif	875 405	565 445	697 699	638 014
Sous-total : accroissement annuel des dépenses de rémunération	390 139	1 103 591	2 473 877	1 9 15 448
Accroissement des charges sociales	6 245	8 565	732 291	780 300
Total : accroissement de la masse salariale	396 384	1 112 156	3 206 168	2 695 748
Dont impact des mesures ne relevant pas de la collectivité	197 739	198 528	861 863	1 606 458

Source : Clermont-Ferrand.

Tableau 58 - Décomposition du taux d'évolution de la masse salariale charges sociales comprises

Taux d'évolution annuel d'évolution	2011	2012	2013	2014
Impact de la variation des effectifs (%)	Nc	- 239 %	210 %	- 58 %
GVT négatif (%)	Nc	- 20%	- 53 %	174 %
Impact des mesures générales (%)	Nc	Nc	- 57 %	2 %
Impact des mesures catégorielles (%)	Nc	- 74 %	38 %	1006 %
GVT positif (%)	Nc	- 93%	966 %	- 9%
Dépenses de rémunération (%)	**Nc**	**183 %**	**124 %**	**- 23%**
Charges sociales (%)	Nc	37 %	8450 %	7 %
Masse salariale (%)	**Nc**	**181 %**	**188 %**	**- 16 %**
Dont impact des mesures ne relevant pas de la collectivité	**Nc**	**0 %**	**334 %**	**86 %**

Source : Clermont-Ferrand.

7.5- Annexe 5 – Tableaux enquête « Gestion du stationnement urbain »

Tableau 59 - Offre de stationnement urbain

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 et au-delà
Places de stationnement gratuit à durée illimitée (A)*	Stationnement en dehors des zones réglementées non évalué							
Places de stationnement gratuit à durée limitée ou zone bleue (B)*	129	160	198	257	266	271		
Places de stationnement payant à durée limitée (C)*	7808	8087	8344	8344	8344	8344		
Places de stationnement affecté à certaines catégories d'usagers, à détailler si connu : titulaires de la Carte européenne de stationnement anciennement GIC et GIG, livraisons, taxis, professions médicales, autres à préciser (D)* Dans l'ordre : places GIG-GIC – Transports de fonds – Divers (police – VSL – ambulance – service – T2C – douanes…) – Taxis - Livraisons	309 54 73 42 203	338 59 78 42 236	370 65 87 45 274	448 70 96 45 353	481 75 113 45 382	491 77 114 45 390		
Nombre de places de stationnement d'automobiles reconverties en places de stationnement pour vélos, véhicules à deux ou trois roues motorisés, véhicules électriques de location, autres à préciser (E)*	29	35	42	44	45	45		
Total places de stationnement voirie (F = A+B+C+D)	Total non pertinent : stationnement en dehors des zones réglementées non évalué							
Part du stationnement payant sur voie publique (G = C/F)	Calcul impossible : stationnement en dehors des zones réglementées non évalué							
Places en parc public de stationnement en ouvrage (H)(34)	2114	2114	2114	2114	2114	2114		
Places en parc public de stationnement en enclos (I)(35)								
Total places de stationnement en parc public (J = H+I)								
Dont parc relais	880	880	880	880	880	880		
Total places de stationnement public (K = F+J)	Total non pertinent : stationnement en dehors des zones réglementées non évalué							
Nombre de cartes de stationnement résidentiel en cours de validité	4 802	5 190	6 733	6 693	5 300	Au 31/03 1 1314		
Total des places en parc privé (L = M+N)	Données non recensées							
Usage privé par les particuliers et professionnels y compris administrations (M)								
Usage public ouverts aux usagers du stationnement urbain (N)								
Total de l'offre de stationnement public + privé (O = K+L)	Total non pertinent : stationnement en dehors des zones réglementées et parc privé non recensés							

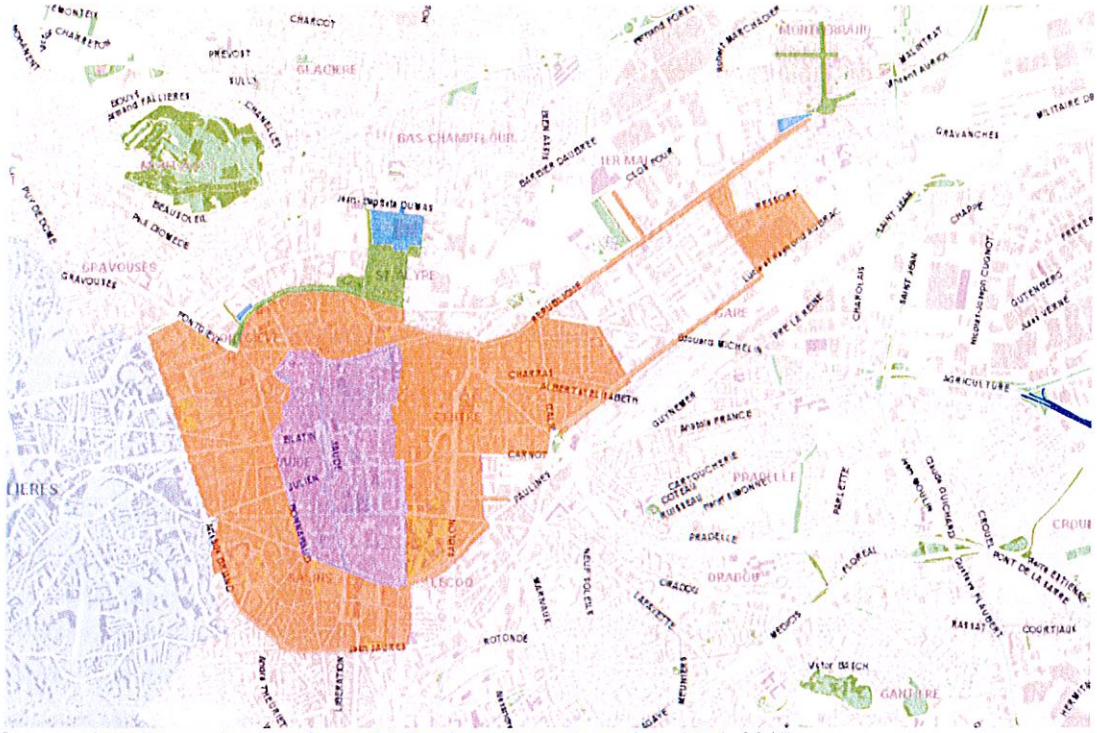
[34] Par parc de stationnement en ouvrage, il convient d'entendre ceux qui sont souterrains (donc en dessous du niveau de la voirie) ou en élévation (donc au-dessus du niveau de la voirie).

[35] Par parc de stationnement en enclos, il convient d'entendre ceux qui se situent en surface, sur la voirie. Ils se distinguent du stationnement en voirie par le fait que leur accès est conditionné au passage d'une barrière.

Parcs hors voirie	Type d'ouvrage (en ouvrage ou en enclos)	Date de mise en service	Capacité en places de stationnement			Type de gestion (régie, concession, affermage, gérance)	Raison sociale du délégataire
			Dont publiques	Dont abonnés	Dont amodiations		
Parcs de stationnement publics gratuits sur lieux publics	Place de l'Europe et place Alexandre Vialate environ 1000 places						
Parcs de stationnement publics gratuits en ouvrage	aucun						
Parcs de stationnement publics payant sur lieux publics	Place du 1er mai 200 places en régie via un prestataire						
Parcs de stationnement publics payant en ouvrage							
Poterne/Cathédrale	Ouvrage	1973	310			BàC	SA Parking de la Poterne
Salins/Gambetta	Souterrain	1971	450			BàC	SAS Auvergne Parking
Carmes Delille	Ouvrage	1981	291			BàC	Parcade / Groupe Vinci
Vercingétorix/Jaude	Souterrain	1986	292			Concession	Parcade/Groupe Vinci
Médiathèque/Allagnat	Ouvrage	1986	113			Concession	Parcade/Groupe Vinci
Saint Pierre	Souterrain	1987	186			Concession	Parcade/Groupe Vinci
Blaise Pascal	Ouvrage	1971	472			BàC	Parcade/Groupe Vinci

Source : commune de Clermont-Ferrand

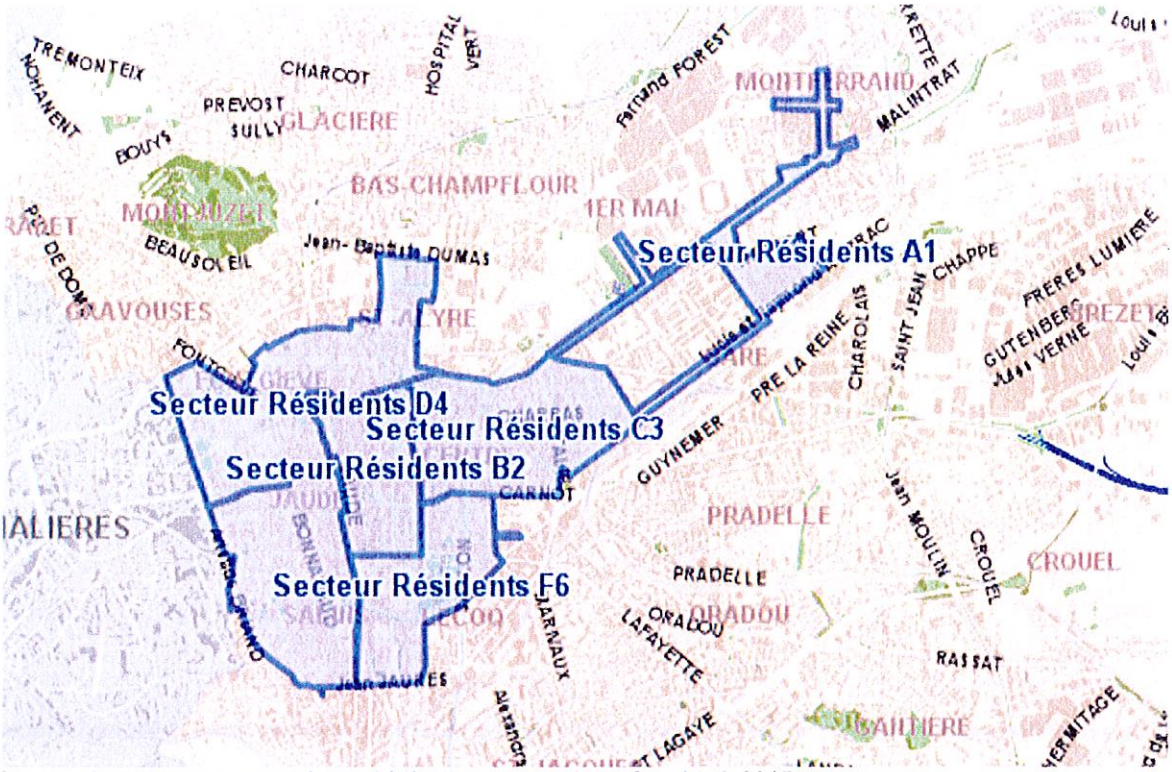
Carte des zones de stationnement de surface



Source : http://www.clermont-ferrand.fr/Stationnement-de-surface.html, 2015

•

Carte des zones stationnement résidents



Source : http://www.clermont-ferrand.fr/Stationnement-de-surface.html, 2015

7.6- Annexe 6 – Tableaux enquête « spectacle vivant »

Tableau 60 - Subventions allouées aux grands opérateurs de spectacle vivant

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
La Comédie	834 630	834 630	835 000	869 500	936 499	936 499
Le Petit Vélo	62 200	62 200	79 200	62 200	71 200	62 200
Orchestre d'Auvergne	508 000	558 000	613 000	613 000	613 000	613 000
Les Amis de la Musique	7 600	7 600	7 600	7 600	7 600	7 600
Centre Lyrique	365 000	365 000	365 000	395 000	410 000	425 000
Pop'Art (Coop de Mai)		507 500	546 500	520 500	520 500	568 820
Happy Bop	15 000	23 600	22 000	25 992	26 968	23 000
Musiques démesurées	10 000	10 000	12 000	12 000	12 000	
Jazz en Tête	45 000	48 000	48 000	48 000	48 000	48 000
Europavox	75 000	50 000	75 000	75 000	75 000	75 000
Prémudanse (Trans'Urbaines)	21 700	21 700	21 700	21 700	21 700	13 000
Total	1 944 130	2 488 230	2 625 000	2 650 492	2 742 467	2 772 119

Source : Clermont-Ferrand

Tableau 61 - Valorisation des avantages en nature (prêts de salle) aux grands opérateurs de spectacle vivant

	2010	2011	2012	2013	2014
La Comédie	-	-	-	-	-
Le Petit Vélo	55 350	-	55 350	39 551	7 300
Orchestre d'Auvergne	35 040	43 490	37 997	63 229	158 942
Les Amis de la Musique	311	36 458	44 884	34 015	23 514
Centre Lyrique	92 005	72 559	123 356	124 672	174 704
Pop'Art (Coop de Mai)	359 250	359 250			
Happy Bop	-	-	-	-	-
Musiques démesurées	3 755	5 004	2 327	13 806	23 387
Jazz en Tête	29 991	32 378	32 374	28 789	48 014
Europavox			90 960	90 960	52 785
Prémudanse (Trans'Urbaines)	13 372		27 865	47 070	49 684
Total	589 074	549 139	415 113	442 092	538 330

Source : Clermont-Ferrand

Tableau 62 - Couts des équipements de spectacles

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses de fonctionnement (hors personnels)					
Maison de la Culture	154 208	139 821	157 114	133 394	141 313
Opéra-Théâtre				108 744	124 984
La Cour des Trois Coquins	41 192	43 929	42 256	45 672	45 262
Dépenses de personnels non permanents : vacataires, saisonniers, apprentis, emplois aidés, stagiaires, CDD pour remplacement et pour besoins occasionnels					
Dépenses	515 305	422 755	459 682	481 960	544 482
Effectif moyen payé	72,8	70,8	68,4	71,6	83,3
Dépenses de personnels permanents ADMINISTRATIFS					
Titulaires	251 870	229 336	219 513	274 593	340 192
Effectif moyen payé	8	7,2	7	8,4	10
Non titulaires - CDI et les contractuels sur poste	0	0	0	0	0
Effectif moyen payé	0	0	0	0	0
Dépenses de personnels permanents TECHNIQUES					
Titulaires	1 120 759	1 150 080	1 075 491	1 161 158	1 297 266
Effectif moyen payé	30,8	30	27,6	30,1	32,9
Non titulaires - CDI et contractuels sur poste	181 945	153 913	187 058	373 764	378 597
Effectif moyen payé	3,2	3,3	4	9,4	8,8
Recettes de fonctionnement (locations des salles et recettes rattachées) / par sites du service					
Maison de la Culture	96 303	117 370	69 717	59 683	82 907
Opéra-Théâtre	fermé	fermé	fermé	7 247	11 779
La Cour des Trois Coquins	623	0	0	0	0
Total	96 926	117 370	69 717	66 930	94 686
Taux d'occupation des salles / organisateurs					
Maison de la Culture - 2 salles - nb de jour total	**661**	**421**	**399**	**407**	**432**
base 259 jours ouvrables / 7 jours / semaine	127,61%	81,27%	77,03%	78,57%	83,40%
Opéra-Théâtre - 1 salle - nb de jour total	fermé	fermé	fermé	**87**	**181**
base 222 jours ouvrables / 6 jours / semaine	0	0	0	39,19%	81,53%
La Cour des Trois Coquins - 3 salles – nb de jour total	**907**	**784**	**769**	**696**	**762**
base 259 jours ouvrables / 7 jours / semaine	116,73%	100,90%	98,97%	89,58%	98,07%

Source : Clermont -Ferrand

Tableau 63 - Bilans de saison de la Comédie de Clermont-Ferrand

Objectifs conventionnels	Bilan 2012-2013	Bilan 2013-2014	Bilan 2014-2015
Soutien au moins cinq créateurs de génération 30-50ans, par saison	Sans doute au vu du nombre d'artistes soutenus, mais invérifiable au bilan	idem	idem
Programmation de plusieurs œuvres d'un même metteur en scène, chorégraphe ou compositeur sur une ou plusieurs saisons	oui	oui	oui
Développement des productions et aides significatives à la création	oui, mais non quantifié	idem	2 créations en résidence ; 3 productions et 4 coproduction
Mises en place de série de représentations	42 spectacles, pas d'indication sur séries	Indication du nombre de représentation pour le théâtre	34 spectacles et 84 soirées
Renforcement de la présence des artistes dans la durée par des résidences	Accueil du groupe Kafka	Les fourberies de Scapin de de Chr. ESNAY et Eric Didry un métier idéal	Je redeviens un homme nu texte de G. Hyvernaud et Pierre Meunier
Ouverture à des compagnies étrangères à la France	oui	oui	oui
Favoriser l'accessibilité	Oui, nombreuses actions dont spectacles en itinérance	Organisation de conférences sur thématiques liées aux spectacles	Tarification spécifiques dont abonnement pour les jeunes
Aider le spectateur à s'approprier le spectacle et à y trouver un rôle actif	Mise en place d'un cycle de conférences, débats animées par des spécialistes	Film sur artiste ou metteur en scène Rencontres débats	Rendez-vous avec artiste et le public rencontres débat (Potlacht) et bouche à oreille (web radio)
Fidéliser	Nombre des spectateurs (43605) et des abonnés (4213) à la hausse	Baisse du nombre des abonnés (4094) en raison de la diminution du nombre de fauteuils disponibles	Hausse considérable du nombre d'abonnés
Elargir les publics et notamment encourager la participation des jeunes	Plusieurs sortes de partenariats actifs avec l'Education nationale	Actions de communications spécifiques Hausse des abonnements scolaire (687 à 718) Partenariat avec l'université de médecine	Partenariat avec le Rectorat pour mise à disposition d'une enseignante correspondante pour le public jeune 1048 abonnés scolaires Réalisation de dossiers pédagogiques
Diffuser une information de qualité	Brochure conceptualisée par ses propres graphistes-chate graphique-site internet-outils web-newsletter- couverture nationale	Déménagement des bureaux et billetterie sur un site propre Format magazine de la brochure Mise en place d'un site mobile et d'un compte twiter	Exposition quasi systématique dans les grands quotidiens ou hebdomadaires nationaux ainsi qu'à l'antenne (France Culture et France Inter) Rapprochement avec Télérama et les Inrockuptibles

Source : CRC

VILLE DE CLERMONT FERRAND

Le Maire

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
21 NOV. 2016
ARRIVÉE

Clermont-Ferrand, le 17 NOV. 2016

Madame Catherine de KERSAUSON
Chambre Régionale des Comptes Auvergne, Rhône-Alpes
124 Boulevard Vivier-Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

CRC Auvergne,Rhône-Alpes

KAR A162385 KJF

21/11/2016
RECOMMANDE AVEC
ACCUSE DE RÉCEPTION

Objet : contrôle de la gestion de la Ville de Clermont-Ferrand sur la période 2008-2014
N/Réf. : Départ Réservé 16 : 2101
V/Réf :

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec attention de la lettre d'observation définitive de la Chambre Régionale des Comptes faisant suite au contrôle de la gestion de la Ville de Clermont-Ferrand sur la période 2008-2014, qui témoigne d'une analyse précise et équilibrée de la situation de la collectivité. Ce travail a fait l'objet de nombreux échanges constructifs avec les services de la Ville, et je vous remercie d'avoir pris en compte la plupart des compléments d'information apportés en août dernier à la lecture de votre lettre d'observation provisoire.

Vous avez bien voulu prendre acte des démarches engagées depuis ma prise de fonction en 2014 pour intégrer dans la gestion comptable et financière de la Ville d'une part, dans la gestion des ressources humaines de l'autre, les préconisations de votre rapport de 2011 et je vous en remercie également. Certaines, comme l'élaboration d'une planification pluriannuelle des investissements ou la confortation du rôle central de la DRH dans le pilotage de la masse salariale, ont abouti, tandis que d'autres nécessitant un important travail préparatoire avant de pouvoir être déclinées dans leur intégralité se concrétiseront dans les toutes prochaines années.

Votre analyse vous conduit à décrire la situation financière de la commune comme globalement saine, mais marquée par une dégradation tendancielle sur la fin de la période sous revue. Faisant le même constat, et conscient de la nécessité de contrer cette tendance, j'ai déterminé avec mon équipe municipale une stratégie financière pour la durée de notre mandat, qui repose sur :

- la poursuite d'une politique de développement harmonieuse, basée sur une programmation pluriannuelle des investissements solide et réaliste,
- la déclinaison à tous les niveaux de l'organisation d'une gestion municipale sobre et efficace, notamment dans le domaine de la gestion du personnel,
- et un recours maîtrisé à la fiscalité.

.../...

Hôtel de Ville
B.P. 60
63033 Clermont-Ferrand Cedex 1
Tél. 04 73 42 63 63
Fax. 04 73 42 63 39
Site Internet : http://www.ville-clermont-ferrand.fr
e-mail : contact@ville-clermont-ferrand.fr

...

Cette stratégie doit nous permettre de garder des indicateurs financiers solides, avec une épargne brute préservée à des niveaux nous permettant d'autofinancer une part substantielle de nos investissements, et une capacité de désendettement maintenue bien en deçà des indicateurs d'alerte communément admis en matière d'analyse financière. Sur ce point, je me permets d'attirer votre attention sur l'action que nous avons menée en matière de sécurisation des charges financières de la Ville à travers la désensibilisation totale de notre encours de dette structurée et le conventionnement avec le fonds de soutien aux emprunts à risque des collectivités. Si votre rapport décrit de façon très précise la stratégie qui a été la nôtre, je ne peux pas partager sa conclusion pointant le « risque financier potentiellement élevé » que représenterait le maintien dans notre encours de deux des quatre emprunts concernés.

L'appréciation que nous avons de ce risque est sensiblement différente pour deux raisons :

- tout d'abord parce que dans l'hypothèse d'une dégradation des taux sur ces emprunts, le paiement des hypothétiques échéances dégradées serait pris en charge en partie par le fonds de soutien au titre des mécanismes dérogatoires,
- ensuite parce que la collectivité a provisionné, conformément d'aillleurs à vos recommandations, les montants correspondant au règlement des intérêts desdites échéances.

Tout bien pesé, et au vu des indemnités de remboursement anticipées élevées proposées par la SFIL et au regard de ce risque que nous considérons comme maîtrisé, nous avons arbitré en faveur de la conservation de ces deux contrats.

En matière de ressources humaines, vous mettez l'accent sur la nécessité de renforcer notre maîtrise de la masse salariale, qui en 2015 représentait 61,7 % des dépenses de fonctionnement du budget principal et 56,6 % des dépenses de la Ville tous budgets confondus (et non 66 % comme indiqué p. 31 de votre rapport) : je partage totalement ce souci et j'ai fait de cette question un objectif prioritaire de mon mandat, car c'est la condition du maintien de l'équilibre budgétaire de la collectivité et de sa capacité à dégager l'épargne nécessaire au financement de nos investissements. Vous avez pu noter qu'au compte administratif 2015 le taux de croissance de la masse salariale a été ramené à 0,77 %, marquant ainsi la réalité des efforts réalisés.

Parallèlement, nous avons engagé une démarche volontariste de modernisation et d'adaptation du service public local à l'évolution des besoins des usagers, en nous appuyant notamment sur les référentiels qualité applicables à nos activités. C'est ainsi que le service public de l'eau et de l'assainissement est certifié ISO 9001 depuis cette année, que le service Etat-Civil et Elections vise le label Qualiville en 2017 et que des processus similaires s'enclenchent pour le guichet unique enfance/famille et la gestion du patrimoine bâti municipal. J'ai la conviction que l'avenir du service public passe par sa capacité à mieux prendre en compte les évolutions de notre société, mais cela nécessite de la part des agents des efforts conséquents que nous devons accompagner.

C'est dans ce contexte que je souhaite appréhender la question du temps de travail des agents, qui à mon sens ne se résume pas à celle du volume horaire annuel. Le rythme et les cycles de travail sont aussi voire plus importants pour répondre aux attentes de la population. C'est pourquoi votre analyse du volume horaire de travail des agents municipaux rapporté à la norme des 1607 heures m'interroge, en ce qu'il ne prend pas en compte les contraintes spécifiques de certains métiers (équipes de week-end par exemple).

.../...

...

En outre, votre affirmation selon laquelle le volume total de cet écart à la norme aurait doublé depuis votre précédent contrôle en 2011 me paraît surprenante dans la mesure où le règlement du temps de travail n'a pas été modifié au cours de la période. Celui en vigueur dans les services de la Ville s'appuie sur le protocole d'accord signé le 7 décembre 2001 amendé en 2004 pour prendre en compte de la journée de solidarité et fixe la durée annuelle de travail à 1561 heures. La seule modification intervenue depuis 2011 a concerné l'annualisation du temps de travail des agents du service aux écoles, pour une meilleure réponse aux contraintes du calendrier scolaire et la seule augmentation de l'effectif permanent (passé de 2600 agents en 2011 à 2715 en 2014, selon les données que vous retenez) ne peut expliquer un doublement.

Hors ce point de désaccord, dont je tenais à vous faire part, je prends acte des observations de la Chambre et demande à la direction générale d'intégrer vos préconisations dans sa feuille de route. Je peux d'ores et déjà vous confirmer que l'évaluation professionnelle des agents (recommandation N°2) est mise en place depuis 2015 conformément à la réglementation.

S'agissant de la gestion du stationnement urbain, nous poursuivons le déploiement de la stratégie adoptée sur la base de l'étude réalisée en 2015 – à laquelle vous faites référence – dans la perspective de la dépénalisation du stationnement sur voirie et du transfert des parcs en ouvrage à l'intercommunalité. Afin d'éviter tout malentendu, je voudrais toutefois vous préciser que la privatisation du contrôle du stationnement sur voirie, s'il est effectivement rendu possible par la loi, n'est pas aujourd'hui l'hypothèse que nous privilégions.

Votre analyse a également porté sur la politique publique de la Ville en matière de spectacle vivant, et vous témoignez non seulement du très fort investissement de la Ville en ce domaine mais aussi du poids économique de cette activité, ce dont je vous sais gré. Les objectifs de cette politique ont été réaffirmés en 2016 dans le projet culturel de la Ville, adopté par le Conseil Municipal en juin dernier, et l'articulation de notre action avec celle de l'agglomération, dans un contexte de compétence partagée puisque soumise à la définition d'un intérêt communautaire, sera précisée à travers le futur schéma culturel de la communauté urbaine dont l'adoption devrait intervenir au cours du premier trimestre de 2017. Cela permettra, je n'en doute pas, de clarifier les domaines d'intervention respectifs de la Ville et de l'intercommunalité.

Je salue le travail d'analyse mené pour mesurer les moyens déployés au bénéfice de cette politique, mais dois cependant attirer votre attention sur la subsistance de quelques erreurs qui pourraient être sources de malentendus ultérieurs. Tout d'abord, je vous confirme que la politique du spectacle vivant est pilotée au sein des services de la Ville par la seule direction de la Culture, même si la charge de travail est répartie sur plusieurs agents. Pour vous rassurer, la Ville dispose bien de licences d'entrepreneur du spectacle pour l'ensemble de ses équipements et programmations, celles-ci étant attribuées conformément à la réglementation intuitu personæ au responsable des équipements de spectacle pour ceux-ci, au responsable de la programmation « Graines de Spectacle » pour l'Espace Nelson Mandela.

Par ailleurs, je vous précise que si nous avons effectivement mis fin après évaluation aux Escales Clermontoises en 2015, nous continuons à investir dans les Contre-Plongées, programmation estivale en plein air dans des lieux publics, qui contribuent fortement à l'animation et à l'attractivité touristique de la Ville.

Sur le plan financier, après rectification du montant de la subvention versée en 2015 à la Comédie (857 000 euros et non 936 499 euros) et intégration de celle attribuée au Festival Musiques Démesurées, le montant total des subventions versées par la Ville s'élevait à 2 451 630 euros en 2010 et à 2 704 620 euros en 2015, soit une progression de 10,3 % (et non 11,8%).

.../...

...

S'agissant du coût en ordre de marche des équipements de spectacle, le travail que vous avez effectué permet une première approche intéressante de la question, et je vous confirme que nous programmerons une étude spécifique pour affiner les caractéristiques d'occupation des différents espaces et les charges induites de manière à définir les coûts complets les plus précis possibles selon les configurations.

A titre d'exemple, le Centre Lyrique a utilisé l'Opéra-Théâtre à raison de 80 jours en 2014 mais selon des modes différents (diffusion avec public, préparation d'une création, répétitions simples ou avec public) qui ne génèrent pas le même coût de fonctionnement de l'équipement. De la même manière, le calcul du coût journalier des salles de la Cour des 3 Coquins devrait tenir compte des caractéristiques techniques différentes de chacune d'elle, et la moyenne calculée de 371 euros n'est pas représentative du coût réel de fonctionnement de la salle principale de l'équipement, utilisée 209 jours en 2014 (contre 285 jours pour la salle Strehler et 268 jours pour la salle Kantor). Par conséquent, il me paraît erroné d'affirmer que les tarifs de location de la salle principale (411 par jour de montage et 887 euros par jour de représentation) sont supérieurs au coût net de fonctionnement de la salle en ordre de marche.

Enfin, je partage votre souci de renforcer l'évaluation de cette politique publique, et la Ville portera auprès des opérateurs culturels et dans le cadre du dialogue avec les autres financeurs – notamment l'Etat – une exigence de mise en place d'indicateurs financiers et de résultat. Je veillerai également à ce qu'une synthèse de ces éléments figure de manière plus explicite dans les rapports présentés au Conseil municipal, en plus des documents d'ores et déjà transmis en annexes.

Pour conclure, je voudrais vous réaffirmer le sérieux avec lequel je prends en compte vos observations et préconisations, et je demande à la direction générale d'intégrer ces dernières dans sa feuille de route pour autant que leur mise en œuvre ne soit pas encore engagée.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, mes salutations distinguées.

Olivier BIANCHI