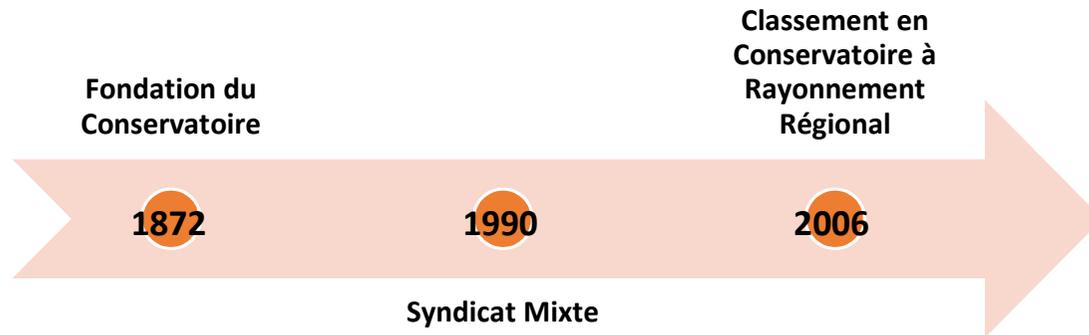


Inspection générale des services – Ville de Lyon
Direction du Contrôle Interne – Métropole de Lyon

Audit du Conservatoire à Rayonnement Régional de Lyon

Missions et Gouvernance du CRRL

Gouvernance du Conservatoire



Comité syndical

- 2 membres de droit : adjointe à la culture de la Ville et Président de la Métropole ou son représentant
- 6 délégués de la Ville de Lyon
- 4 délégués de la Métropole

Comité de pilotage

- 2 représentants du Comité syndical : Président et VP
- Comité de Direction du Conservatoire

En l'absence de bureau, le Comité de pilotage assume d'orientation stratégique, de surveillance tout en statuant sur des questions opérationnelles

Conseil artistique et pédagogique

Créé en 2016
Composition : Directeurs, CODIR, enseignants coordinateurs
Missions :

- Élaborer et suivre le volet pédagogique du projet d'établissement
- Nourrir la réflexion sur les cursus d'études et les partenariats pédagogiques et artistiques

Conseil d'établissement

Présidé par un élu du Comité Syndical désigné par ce dernier
Missions :

- permet aux usagers (dont en particulier les élèves et parents d'élèves) et aux agents de contribuer à la vie du Syndicat
- Contribue notamment à la définition e au suivi du projet éducatif et artistique

Missions du Conservatoire

- **Enseignement vocal, instrumental, chorégraphique et théâtral**, du cycle découverte pour les enfants à partir de 6 ans au parcours préparatoire à l'enseignement supérieur (PPES) en passant par le développement de la pratique amateur
- **Intervention en milieu scolaire (IMS)** dans les établissements d'enseignement du 1^{er} degré dans la Ville de Lyon
- **Classes à horaires aménagés (CHA)** par convention avec l'Education Nationale de la deuxième année du cours élémentaire à la fin du collège
- **Cycles spécialisés** pour l'apprentissage instrumental et invention collective (AÏCO)

Périmètre de l'audit

Gouvernance et outils de pilotage

- Modalités de fonctionnement des instances de gouvernance
- Outils de pilotage stratégique disponibles

2 recommandations ←

Finances

- Organisation de la fonction financière
- Équilibre budgétaire pluriannuel
- Leviers d'action sur les dépenses et les recettes
- Modalités de financement des besoins d'investissement

Biens meubles et immeubles

- Cadre juridique de mise à disposition des biens immeubles
- Besoins d'entretien et de rénovation immobiliers
- Modalités de gestion et de suivi du parc instrumental

1 recommandation ←

Ressources Humaines

- Effectifs du Conservatoire et masse salariale
- Gestion des ressources humaines
- Gestion du temps de travail
- Encadrement des cumuls d'activités

→ 3 recommandations

- Impossibilité d'identifier le coût des différents cycles dans chacune des disciplines enseignées dans les trois spécialités (danse, musique, théâtre) faute de disposer d'une comptabilité analytique opérationnelle
 - Limites de la méthodologie utilisée pour affecter les coûts par services gestionnaires et destinataires :
 - Méthodologie non homogénéisée entre le service comptable et le service des ressources humaines
 - Fiabilité incertaine faute notamment de traçabilité des changements de suivi de postes de dépenses
 - Résultats inopérants pour analyser les coûts par cycles
- >La méconnaissance du coût réel des prestations pénalise le pilotage stratégique et opérationnel du Conservatoire**
- Elle ne permet pas d'évaluer le taux d'effort des usagers
 - Elle fait obstacle à l'anticipation des conséquences budgétaires des choix pédagogiques
 - Elle ne permet pas d'apprécier la soutenabilité du projet d'établissement et des arbitrages politiques

Recommandation n° 1 : Mettre en place une comptabilité analytique qui permette de ventiler les coûts directs d'enseignement par discipline et par cycle en vue de rééquilibrer les moyens engagés entre le cycles

Gouvernance et outils de pilotage : une politique tarifaire peu lisible et mal objectivée

- La grille tarifaire, qui est composée de sept tranches distinctes, a une lisibilité limitée pour l'utilisateur
 - L'utilisateur n'a pas connaissance, en lecture directe, du tarif applicable par cycle et spécialité selon son quotient familial (QF)
 - Chaque tranche tarifaire recoupe des situations différentes, ce qui ne permet pas de s'assurer qu'à un même tarif correspond une prestation horaire équivalente
 - La différence de tarification en fonction du lieu de résidence des élèves est peu lisible
- Une analyse ancienne menée sur la danse et le théâtre montre **une forte dispersion du taux d'effort consenti par les usagers**
 - En théâtre, par exemple, le prix moyen acquitté par usager était de 0,9 € par heure pour les cycles préparatoires à l'enseignement supérieur, contre 6,7 € pour les premiers cycles
 - Un travail sur la courbe de tarif devrait être engagé pour s'assurer de la cohérence des tarifs appliqués avec les priorités affichées dans le projet d'établissement

Prix horaire moyen par élève (ou taux d'effort) sur la période 2023-2024

Activité	Tarif	Cycle	Nombre d'élèves	Montant facturé	Heures de cours annuel par élève	Recette moyenne par élève	Taux d'effort par élève et par heure
Danse	Tarif 1	Cycle initiation	10	3 668 €	64	366,80 €	5,73 €
	Tarif 3	PPES	4	2 757 €	480	689,25 €	1,44 €
Théâtre	Tarif 2	Cycle stage 1er cycle	40	23 411 €	88	585,28 €	6,65 €
	Tarif 3	Cycle d'enseignement initial	12	7 278 €	384	606,50 €	1,58 €
	Tarif 3	PPES	25	16 931 €	750	677,24 €	0,90 €

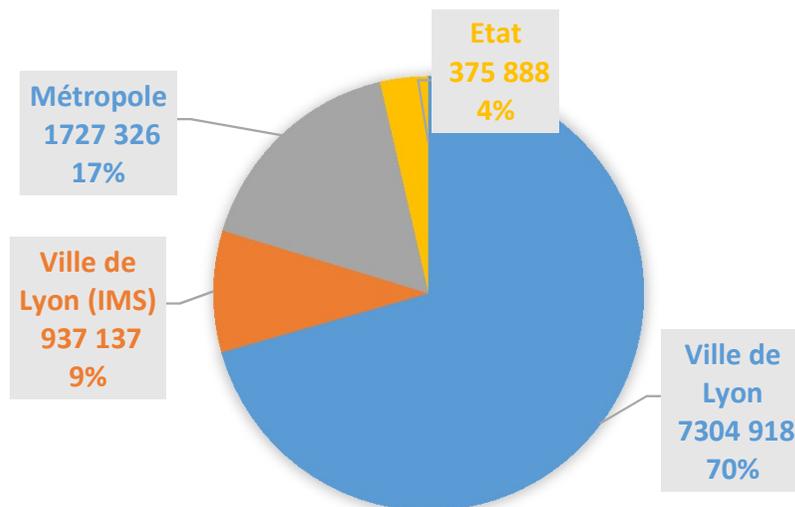
Source : Conservatoire, direction des affaires financières

Recommandation n° 2 : Objectiver la grille tarifaire au regard des coûts engagés pour chaque spécialité et cycle

Finances : une très forte dépendance aux aides publiques locales

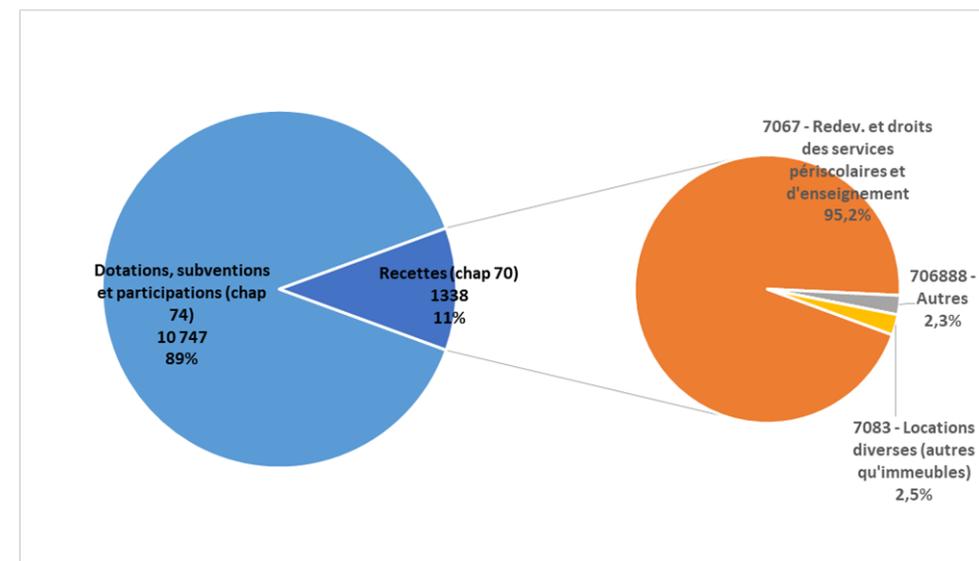
- Le Conservatoire est très dépendant des aides publiques locales :
 - 89 % de ses recettes de fonctionnement correspondent à des dotations, subventions et participations
 - Contre 11 % seulement à des produits des services, du domaine et ventes diverses
- La subvention communale venant en compensation des interventions en milieu scolaire (IMS) est passée de 0,9 M€ en 2021 à 1,1 M€ en 2023. Cette contribution non obligatoire est indispensable à l'équilibre financier du Conservatoire

Répartition annuelle moyenne des dotations de 2019 à 2023



Source : Grands livres des recettes 2019-2023

Produits de gestion 2023 (en milliers d'euros)



Source : Compte administratif

Finances : un équilibre budgétaire très précaire

- L'équilibre budgétaire du Conservatoire est précaire depuis plusieurs années
 - L'excédent brut de fonctionnement est structurellement inférieur à 4% des produits de gestion, ce qui est très faible
 - L'équilibre de la section de fonctionnement est assurée depuis plusieurs années par la reprise des résultats antérieurs
 - Le vote d'un budget équilibré en 2020 et 2024 n'a été possible que moyennant une **sous-évaluation du montant des dépenses**
- En cas de saisine de la Chambre régionale des comptes pour déséquilibre, la Ville et de la Métropole pourront être appelés à augmenter leur participation statutaire pour restaurer l'équilibre budgétaire du Conservatoire

Projection de la section de fonctionnement 2025-2026

	En millier d'euros	2024	2025	2026
	Recettes projetées	11 706	11 706	11 706
	Dépenses projetées	12 051	12 232	12 415
	Excédent / déficit brut	- 345	- 526	- 709
	Dépenses d'ordre	- 290	- 290	- 290
Projection	Résultat reporté N-1	889	254	- 562
	Résultat N après report	254	- 562	- 1 561

L'exercice 2025 devrait se solder par un déficit de 560 k€ du compte administratif

→ **Risque de saisie de la Chambre Régionale des Comptes en cas de déséquilibre du compte administratif supérieur ou égal à 5 % des recettes de fonctionnement.**

Hypothèses retenues pour l'analyse :

- Stagnation des recettes (hors recettes exceptionnelles)
- Progression des dépenses de fonctionnement limitée à 1,5%

Finances : des marges de manœuvre limitées sur les dépenses réelles de fonctionnement

- Les dépenses de personnel, qui représentent 92 % des dépenses réelles de fonctionnement du Conservatoire, font l'objet d'un suivi attentif :
 - La hausse annuelle moyenne des dépenses de personnel sur la période 2019-2023 est modérée (+ 1,2 %),
 - L'enveloppe consacrée à l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) est restée en-deçà au plafond autorisé,
 - Le nombre d'heures supplémentaires a diminué au cours des dernières années.
- Les marges de manœuvre sur les dépenses de personnel sont désormais limitées et tiennent, pour l'essentiel
 - À la limitation du nombre de promotion de grade,
 - Au gel du recrutement de titulaires,
 - À la modération salariale des agents non titulaires nouvellement recrutés.
- Les charges à caractère général, qui représentent 8 % des dépenses réelles de fonctionnement, sont également maîtrisées :
 - Les hausses subies des dépenses d'énergie ont été compensées par des économies réalisées sur les autres postes de dépenses ;
 - Et la contraction des charges à caractère général a atteint ses limites selon la Direction financière du Conservatoire.
- Les leviers dont dispose le Conservatoire tiennent désormais principalement à sa capacité à générer davantage de recettes avec les moyens matériels et humains dont il dispose. La Direction générale a envisagé plusieurs pistes en fin d'année 2023, au nombre desquelles figuraient :
 - La fusion de certains modules d'enseignement, en privilégiant les cours collectifs aux cours individuels,
 - La diminution des prestations ne donnant lieu à aucune recette (comme les classes à horaire aménagé),
 - L'adaptation des cursus générateurs de coûts élevés (comme la préparation à l'enseignement supérieur),
 - La diminution du nombre d'antennes afin de contenir le montant des coûts fixes qu'elles emportent.
- A ce stade, toutefois, les mesures envisagées n'ont pas été chiffrées, ni n'ont été présentées au Comité syndical.

Une réforme structurelle nécessaire

La mise en place d'outils de pilotage budgétaire et comptable :

programmation pluriannuelle de la section de fonctionnement, comptabilité analytique par cycle et spécialité, analyse d'impact budgétaire des créations d'antenne, etc.

La contractualisation pluriannuelle avec les collectivités membres de

l'évolution de leurs contributions et des modalités de prise en charge des dépenses d'investissement sur les biens immobiliers mis à disposition

4 axes prioritaires

Une progression des recettes propres de fonctionnement au

moyen de différents leviers : tarifs, effectifs, offre complémentaire, contenu de l'offre, redevances du domaine public, partenariats et mécénat

La fixation par le Comité syndical de priorités d'action et de dépenses cohérents avec **la préservation d'un équilibre budgétaire** de court et de moyen terme

Gestion des RH : non-conformité de la durée légale du temps de travail des enseignants artistiques

- La durée annuelle légale du temps de travail des enseignants artistiques est de 46 semaines environ après prise en compte des jours fériés, aux termes notamment :
 - De la réponse du Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique du 18 juillet 2013
 - Des conclusions des juridictions administratives, notamment Cour administrative d'appel de Lyon en 2021.
- Cette durée légale n'est pas respectée dans la plupart des Conservatoires, dont celui de Lyon :
 - Le nombre de semaines travaillées par les enseignants artistiques du CRRL a été récemment porté de 33 à 34
 - Il demeure donc inférieur à 46 semaines au nombre normalement exigible.
- L'augmentation, même marginale, du nombre de semaines travaillées par les enseignants artistiques permettrait de développer une offre complémentaire pendant les vacances scolaire
 - Qui répond à une demande actuellement insatisfaite d'un public qui n'a pas accès aux services du Conservatoire
 - Qui aurait pour effet d'augmenter les recettes propres du Conservatoires à charges quasiment inchangées

Recommandation n° 3 : Augmenter le nombre de semaines annuellement travaillées par les enseignants artistiques en vue de développer une offre complémentaire pendant les vacances scolaires de nature à générer un complément de recettes

Gestion des RH : un suivi insuffisamment fiabilisé de l'attestation du service fait

- Le suivi des heures d'enseignement est effectué par le service de la vie scolaire dans l'application métier DUONET tandis que la paie est mandatée via l'appliquatif de gestion de paie SEDIT
- En l'absence d'interfaçage de ces deux applicatifs et de contrôle de cohérence des données qui y figurent, le Conservatoire ne dispose pas de l'assurance raisonnable que le service attendu par chacun des professeurs d'enseignement artistique est réalisé
- En 2022, la Direction des Finances a procédé au recollement des heures payées figurant dans SEDIT avec celles renseignées dans DUONET. De ce travail, dont la fiabilité reste fragile compte tenu des difficultés des services à identifier toutes les heures effectuées dans DUONET, il ressort des écarts significatifs aux termes desquels :
 - 722 heures d'enseignement payées n'ont pas été identifiées dans l'appliquatif métier DUONET,
 - 39 agents pourraient, suivant les données de DUONET, ne pas avoir réalisé plus de 10 heures d'enseignement hebdomadaire en moyenne dans l'année.
- En l'état du système d'information, le risque de paiement d'heures d'enseignement non délivrées est trop élevé et appelle à la mise en place de contrôles périodiques à défaut de pouvoir interfacier les logiciels précités à court terme.

Recommandation n° 4 : Réconcilier périodiquement le nombre d'heures d'enseignement recensées dans DUONET avec celui figurant dans l'appliquatif de paie SEDIT

Gestion de RH : non-conformité du plafond horaire dans le cadre de cumul d'activités

- Comme tout autre agent public, les enseignants artistiques ne peuvent cumuler deux emplois publics qu'à la condition que leur temps de travail n'excède pas 115 % d'un temps complet. La durée hebdomadaire de travail des enseignants artistiques étant respectivement de 16 pour les professeurs et de 20 heures pour les enseignants, le plafond qui leur est respectivement applicable est de 18,4 et 23 heures.
- Or, le Conservatoire a fixé, de façon extra-légale, un plafond supérieur de 22 et 27 heures par analogie à la durée maximale autorisée par la réglementation européenne. En pratique, 26 enseignants exerçant une activité accessoire au sein de plusieurs établissements publics ont un dépassement horaire de plus de 3h hebdomadaires.
- Le Conservatoire doit mettre fin à cette irrégularité qui bénéficie à un nombre circonscrit d'enseignants artistiques.

En heures	Dispositions légales applicables		Pratique extra-légale du Conservatoire	
	Temps complet (B)	Complément maximum légal	Complément maximum toléré (A-B)	Plafond légal proratisé (A)
Filière administrative	35	5,3	13	48
Professeur d'ens. artistique	16	2,4	6	22
Assistant d'ens. artistique	20	3	7	27

Source : Courrier du Conservatoire en date du 15 février 2024

Recommandation n° 5 : Mettre en conformité le plafond des heures applicable aux cumuls d'activité

Suivi des biens meubles : sécurisation du parc instrumental

- Les modalités de mise à disposition des instruments de musique sont correctement sécurisées, mais pas optimisées.
 - Ces mises à disposition font l'objet de contrats formalisés avec le bénéficiaire, y compris lorsqu'elles sont à titre gratuit.
 - La remise et la restitution des instruments empruntés font l'objet d'un examen contradictoire. En revanche, le bénéficiaire n'est pas tenu de verser une caution, ni de souscrire une assurance.
 - Les frais d'entretien et de nettoyage engagés après chaque mise à disposition de moyenne ou longue durée ne sont pas non plus refacturés aux bénéficiaires.
- Le parc instrumental est correctement suivi dans l'application DUONET :
 - L'application recense l'ensemble des instruments (sauf matériel audiovisuel) avec leur valeur brute unitaire,
 - Un inventaire du parc instrumental est réalisé chaque année.
- Deux axes de progrès pourraient toutefois être mis en œuvre :
 - Le suivi des instruments par code-barre, quoique possible dans DUONET, n'a pas été déployé par le Conservatoire,
 - DUONET n'est pas interfacé avec le logiciel budgétaire financier, mais un développement spécifique est en cours.

Recommandation n°6 : Conforter le suivi du parc instrumental au moyen d'un système de codes barre