

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Conseillers en exercice : 65
Reçu en Préfecture le : 10/04/2024
ID Télétransmission : 033-213300635-20240409-136304-DE-1-1

**Séance du mardi 9 avril 2024
D-2024/115**

Date de mise en ligne : 12/04/2024

certifié exact,

Aujourd'hui 9 avril 2024, à 14h00,

le Conseil Municipal de la Ville de Bordeaux s'est réuni à Bordeaux, sous la présidence de

Monsieur Pierre HURMIC - Maire

Suspension de séance de 16h55 à 17h11

Etaient Présents :

Monsieur Pierre HURMIC, Madame Claudine BICHET, Monsieur Stéphane PFEIFFER, Madame Camille CHOPLIN, Monsieur Didier JEANJEAN, Madame Delphine JAMET, Monsieur Mathieu HAZOUARD, Madame Harmonie LECERF MEUNIER, Madame Sylvie SCHMITT, Monsieur Dimitri BOUTLEUX, Madame Nadia SAADI, Monsieur Bernard G BLANC, Madame Céline PAPIN, Madame Pascale BOUSQUET-PITT, Monsieur Olivier ESCOTS, Madame Fannie LE BOULANGER, Monsieur Vincent MAURIN, Madame Sylvie JUSTOME, Monsieur Dominique BOUISSON, Madame Sandrine JACOTOT, Monsieur Laurent GUILLEMIN, Madame Françoise FREMY, Madame Tiphaine ARDOUIN, Monsieur Baptiste MAURIN, Madame Marie-Claude NOEL, Monsieur Didier CUGY, Madame Véronique GARCIA, Monsieur Patrick PAPADATO, Madame Pascale ROUX, Madame Brigitte BLOCH, Madame Isabelle ACCOCEBERRY, Madame Isabelle FAURE, Monsieur Francis FEYTOUT, Madame Eve DEMANGE, Monsieur Maxime GHESQUIERE, Monsieur Matthieu MANGIN, Monsieur Guillaume MARI, Madame Marie-Julie POULAT, Monsieur Jean-Baptiste THONY, Monsieur Radouane-Cyrille JABER, Madame Charlee DA TOS, Monsieur Marc ETCHEVERRY, Madame Léa ANDRE, Monsieur Maxime PAPIN, Madame Béatrice SABOURET, Monsieur Nicolas FLORIAN, Madame Alexandra SIARRI, Madame Anne FAHMY, Madame Géraldine AMOUROUX, Monsieur Aziz SKALLI, Madame Catherine FABRE, Monsieur Fabien ROBERT, Monsieur Guillaume CHABAN-DELMAS, Monsieur Nicolas PEREIRA, Monsieur Philippe POUTOU, Madame Myriam ECKERT,

M. Cyrille JABER présent à partir de 15h00, Mme Sandrine JACOTOT présente à partir de 16h50, M. Jean-Baptiste THONY présent à partir de 17h30, Mme Marie-Julie POULAT présente jusqu'à 15h40, M. Guillaume MARI présent jusqu'à 17h20, M. Vincent MAURIN présent jusqu'à 18h05, Mme Sylvie JUSTOME présente jusqu'à 18h40, M. Didier CUGY présent jusqu'à 18h40, M. Patrick PAPADATO présent jusqu'à 19h35.

M. Dimitri BOUTLEUX et Mme Harmonie LECERF MEUNIER quittent la séance de 19h41 à 20h35.

Excusés :

Monsieur Olivier CAZAUX, Madame Servane CRUSSIÈRE, Monsieur Stéphane GOMOT, Monsieur Maxime ROSSELIN, Monsieur Pierre De Gaétan NJIKAM MOULIOM, Madame Nathalie DELATTRE, Monsieur Marik FETOUH, Monsieur Thomas CAZENAVE, Madame Evelyne CERVANTES-DESCUBES,

**Rapport d'observation de la chambre régionale des comptes
sur la Régie Opéra National de Bordeaux. Exercices 2017 et
suivants. Information du Conseil Municipal**

Madame Delphine JAMET, Adjointe au Maire, présente le rapport suivant :

Mesdames, Messieurs,

Conformément à la législation en vigueur et suite au courrier du Président de la Chambre Régionale des Comptes de la Nouvelle Aquitaine, vous trouverez annexé ci-après le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la Régie Opéra National de Bordeaux concernant les exercices 2017 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

J'attire votre attention sur le caractère confidentiel de ce document jusqu'à sa publication, sachant qu'il sera présenté en conseil d'administration de l'Opéra National de Bordeaux le 5 avril 2024.

Je vous prie de bien vouloir en prendre acte.

Monsieur Dimitri BOUTLEUX et Madame Harmonie LECERF MEUNIER quittent la séance de 19h41 à 20h35.

INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Fait et Délibéré à Bordeaux, le 9 avril 2024

P/EXPEDITION CONFORME,

Madame Delphine JAMET



Le président

Bordeaux, le 28 mars 2024

à

Monsieur Dimitri Boutleux
Président du conseil d'administration
de l'Opéra national de Bordeaux

Place de la comédie - BP 90095

33025 Bordeaux Cedex

e.hondre@onb.fr

Dossier suivi par : Myriam Lagarde, greffière de la 1re section
Tél. : 05 56 56 47 00
Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr
Nos références à rappeler KSP GD240124 CRC
Contrôle n° 2023-000787
Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de l'Opéra national de
Bordeaux
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de l'Opéra national de Bordeaux concernant les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Il conviendra d'inscrire ce document à l'ordre du jour de votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ce document sera publié sur le site internet des juridictions financières une fois présenté à votre organe délibérant et au plus tard dans un délai de deux mois suivant la présente notification, conformément à l'article L. 243-6 du code des juridictions financières. Je vous rappelle cependant que, jusqu'à sa publication, ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

En application de l'article R. 243-14 du même code, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques de Nouvelle-Aquitaine.

Paul Serre
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

OPÉRA NATIONAL DE BORDEAUX

(Département de la Gironde)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 16 janvier 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE.....	7
RECOMMANDATIONS DU PRÉSENT CONTRÔLE.....	9
PROCÉDURE.....	11
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE	12
2 GOUVERNANCE ET STATUT	13
2.1 Les organes d'administration et de direction	13
2.1.1 Le conseil d'administration.....	13
2.1.1.1 Un conseil d'administration à la composition restreinte qui n'a pas évolué depuis 2002	13
2.1.1.2 En dépit d'une volonté partagée d'avoir un rôle plus stratégique, le conseil d'administration est essentiellement une chambre d'enregistrement technique	14
2.1.2 Le président	16
2.1.3 Le directeur général.....	17
2.1.3.1 Une nouvelle procédure de nomination du directeur général dont le strict formalisme n'a pas été respecté en 2021	17
2.1.3.2 Une fonction de directeur général qui a longtemps été cumulée avec celle de chef d'orchestre	18
2.1.3.3 Une évolution des missions du directeur général et du périmètre de sa délégation de signature.....	20
2.1.4 L'administrateur général	21
2.2 Un statut juridique inadapté aux enjeux actuels de l'ONB	22
3 L'ACTIVITÉ DE L'OPÉRA NATIONAL DE BORDEAUX : UNE PROGRAMMATION DENSE ET DIVERSIFIÉE	22
3.1 Une programmation reposant sur un haut niveau d'activité et une recherche de diversification.....	22
3.2 Une programmation qui répond aux exigences des labels nationaux définis par l'État.....	24
3.3 Une activité de l'Opéra national de Bordeaux structurée autour des conventions pluriannuelles d'objectifs avec ses financeurs publics et de ses projets d'établissement	27
3.3.1 Les conventions avec la ville de Bordeaux, l'État et la région Nouvelle-Aquitaine	27
3.3.1.1 La convention 2013-2017.....	27
3.3.1.2 La convention 2018-2022 et ses perspectives.....	28
3.3.2 Les projets d'établissement successifs	31
3.4 La fréquentation des publics et la politique tarifaire.....	33
3.4.1 Un suivi de la fréquentation des publics particulièrement défaillant et qui doit être amélioré.....	33
3.4.2 La répartition de la fréquentation sur représentations payantes par exercice budgétaire.....	37

3.4.3 Les objectifs de la politique tarifaire et les publics qu'elle cible	38
3.4.3.1 L'organisation générale des tarifs	38
3.4.3.2 Les publics ciblés par la politique tarifaire.....	40
3.4.3.3 Les actions en direction des jeunes	42
3.4.3.4 La fréquentation des manifestations événementielles	43
3.5 Une activité fortement affectée par la crise sanitaire en 2020 et 2021.....	44
4 LES SUITES DU DÉTOURNEMENT DE LA RÉGIE D'AVANCES ET LE CONTRÔLE DES RÉGIES	46
4.1 Les suites juridiques et financières du détournement de fonds.....	46
4.2 Un traitement comptable des suites du détournement de fonds particulièrement laborieux.....	48
4.3 Un suivi et des contrôles des régies qui doivent être renforcés.....	48
4.3.1 Situation des régies.....	48
4.3.2 Des contrôles des régies trop irréguliers et qui demeurent insuffisants, notamment sur la billetterie dont les opérations sont peu traçables.....	49
5 UN MODÈLE ÉCONOMIQUE CONFRONTÉ AUX ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE FINANCIER	52
5.1 La répartition des dépenses de fonctionnement selon leur affectation.....	52
5.2 L'illustration des coûts par des ratios d'activité.....	54
5.3 Le suivi analytique de l'exploitation par catégorie de spectacles	55
5.4 La structure des charges de fonctionnement par nature	56
5.4.1 Les frais de personnel.....	56
5.4.2 Les charges à caractère général	57
5.5 Un financement de l'activité qui demeure fortement dépendant des subventions publiques	60
5.5.1 Niveau et structure des financements publics	60
5.5.2 Un financement pluriannuel des partenaires publics régi par les conventions d'objectifs pluriannuelles.....	60
5.6 L'évolution des recettes d'activité	61
5.7 Un accroissement du recours au mécénat.....	62
5.8 La recherche de partenariats et de coproductions	66
5.8.1 La recherche de partenariats.....	66
5.8.2 Un recours aux coproductions nécessaire et ciblé sur le lyrique.....	67
5.9 La vision d'ensemble financière : les différents ratios permettant d'appréhender la situation financière	68
5.9.1 La capacité d'autofinancement.....	68
5.9.2 L'évolution des résultats	69
5.10 Un fonds de roulement et une trésorerie en augmentation.....	70
5.11 Un modèle économique et financier qui doit conforter les conditions de sa soutenabilité	71
6 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	72
6.1 La qualité de l'information budgétaire.....	72
6.1.1 Le débat d'orientations budgétaires (DOB).....	72

6.1.2	La communication des documents budgétaires et le dialogue de gestion avec les tutelles	73
6.1.3	Les annexes aux documents budgétaires.....	74
6.2	La fiabilité des comptes.....	74
6.2.1	La gestion des stocks artistiques	75
6.2.2	L'absence de provisions pour charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte épargne-temps.....	77
7	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	79
7.1	Des procédures de gestion en amélioration.....	79
7.2	La nécessité de fiabiliser davantage le suivi des effectifs.....	80
7.2.1	Améliorer le rapport social unique et constituer une base de données sociales	80
7.2.2	Un suivi des effectifs dont la fiabilisation doit être poursuivie.....	81
7.2.2.1	L'évolution des effectifs hors intermittence	81
7.2.2.2	La structure des effectifs	83
7.2.2.3	Le recours à l'intermittence.....	84
7.3	Le temps de travail	85
7.3.1	Des durées de temps de travail variables d'un corps à l'autre mais insuffisamment décomptées	85
7.3.2	L'absentéisme.....	87
7.4	Les règles de rémunération.....	88
7.4.1	Le régime indemnitaire	88
7.4.2	Les cachets versés aux artistes	89
7.4.3	Les accords sur l'audiovisuel	89
7.4.4	L'emploi des travailleurs handicapés	90
7.4.5	La nécessaire amélioration du pilotage des ressources humaines.....	90
8	LA GESTION DES MARCHÉS.....	91
8.1	Le pilotage de la commande publique.....	91
8.2	La passation et l'exécution du contrat de prestations de gardiennage	92
9	LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS ET LES TRAVAUX DU GRAND-THÉÂTRE.....	93
9.1	Une gestion des équipements encadrée par un dispositif conventionnel avec la ville et la métropole.....	93
9.2	La gestion spécifique de l'Auditorium.....	94
9.3	Une prise en charge des travaux des équipements de l'Opéra par la ville de Bordeaux	94
9.4	Un schéma directeur des travaux du Grand-Théâtre longtemps retardé et qui a été relancé en 2022	95
10	LES PERSPECTIVES POSSIBLES : LE TRANSFERT DES ÉQUIPEMENTS DE L'OPÉRA À LA MÉTROPOLE ET SON ÉVOLUTION VERS UN STATUT D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION CULTURELLE.....	97
10.1	L'enjeu d'une gestion métropolitaine des équipements de l'Opéra.....	97
10.1.1	Un cadre juridique qui permet ce transfert et dont l'hypothèse a été évaluée	97

10.1.2	Un statu quo jusqu'en 2020 mais une hypothèse relancée ensuite ...	99
10.2	Afin de renforcer sa gouvernance et son fonctionnement, l'évolution vers un statut d'établissement public de coopération culturelle doit être envisagée	100
ANNEXES		103
Annexe n° 1.	Glossaire.....	104
Annexe n° 2.	Décompte des cachets et des frais professionnels de M. X entre 2017 et 2022 (source ONB).....	105
Annexe n° 3.	Grille tarifaire pour la saison 2023/2024.....	107
Annexe n° 4.	Le traitement comptable du détournement de la régie d'avances et des débits des comptables	108
	La comptabilisation des débits :	108
	Les autres régularisations :	110
Annexe n° 5.	Taux de couverture des dépenses par les recettes de spectacles selon les genres.....	112
Annexe n° 6.	Détail des charges à caractère général.....	113
Annexe n° 7.	Subventions prévisionnelles et réalisées dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs 2018/2022	114
Annexe n° 8.	Exemples de coproductions entre 2018 et 2022.....	115
Annexe n° 9.	L'exécution budgétaire.....	116
Annexe n° 10.	Annexes obligatoires au compte administratif.....	117
Annexe n° 11.	Les opérations d'amortissement, de provisions et de rattachement des produits.....	118
	Les modalités d'amortissement.....	118
	Les provisions	118
	Le rattachement des charges et des produits	119
Annexe n° 12.	Les durées d'amortissements	120
Annexe n° 13.	Évolution des ETP détaillés par direction	121
Annexe n° 14.	Coût moyen d'un ETP.....	123
Annexe n° 15.	Architecture des primes avant et après RIFSEEP	124

SYNTHÈSE

L'Opéra national de Bordeaux (ONB) se caractérise par un haut niveau d'activité et une forte ambition artistique qui lui permet d'être un des six opéras¹ bénéficiant depuis 2002 du label du ministère de la culture « Opéra national en région ». Sa programmation est particulièrement dense et variée, structurée autour des propositions de ses trois forces artistiques permanentes, ballet, chœur et orchestre national Bordeaux Aquitaine (ONBA) également labellisé « Orchestre national en région ». Fonctionnant sur ses deux équipements que sont le Grand-Théâtre – joyau patrimonial en activité depuis 1780 – et l'Auditorium, inauguré en 2013, il peut déployer une large gamme d'esthétiques, du classique à la création plus contemporaine, de l'opéra au ballet et au concert symphonique, mais également permettre l'accueil de récitals et de concerts pour le jeune public. Il se déploie également « hors les murs » dans le cadre de tournées de ses forces artistiques en région ou au niveau national voire international. Sa fréquentation globale (représentations et opérations promotionnelles), bien qu'importante, n'a pas retrouvé les niveaux d'avant la crise sanitaire puisqu'en 2021-2022, l'établissement a accueilli 193 000 personnes contre 251 000 en 2018-2019.

Géré sous la forme d'une régie personnalisée de la ville de Bordeaux, il est dirigé par un directeur général et un conseil d'administration où siègent ses trois financeurs (ville, État et région). Son activité est encadrée par une convention pluriannuelle d'objectifs signée avec ces derniers, qui a couvert la période 2018-2022. L'application de cette convention a été perturbée par la crise sanitaire et n'a pas pu être évaluée, lacune qu'il conviendra de corriger dans la prochaine convention en cours de négociation.

La situation financière de l'Opéra a été maîtrisée entre 2017 et 2022 (environ 31 M€ de recettes de fonctionnement en 2022) et paradoxalement confortée durant la période de la crise sanitaire avec une activité réduite, mais inventive. Elle requiert beaucoup de vigilance afin que l'activité artistique reste soutenable financièrement, dans un contexte de coûts de production croissants et de financements publics contraints (représentant 75 % des recettes). Le modèle économique de l'Opéra doit privilégier l'économie de moyens et adapter sa programmation après une évaluation précise des moyens financiers disponibles. La capacité à faire arrêter par le conseil d'administration le programme et le cadrage financier d'une saison artistique courant sur deux exercices budgétaires, le recours à la coproduction, notamment lyrique, l'évaluation des partenariats les plus significatifs et la recherche de marges de manœuvre sur les charges d'exploitation artistiques constituent des leviers pour optimiser sa gestion.

La faiblesse majeure relevée par ce contrôle concerne le suivi et l'évaluation de l'action de l'Opéra qui restent très lacunaires, se limitant aux éléments figurant dans les rapports annuels d'orientations budgétaires et d'activité. Il est donc nécessaire pour l'établissement de se doter d'indicateurs de suivi permettant de mieux cibler et évaluer ses objectifs, en matière notamment de fréquentation de ses publics, de suivi budgétaire analytique de ses productions, de connaissance de ses recettes de billetterie et sa structure tarifaire (notamment les billets réduits) afin de pouvoir mieux évaluer l'impact de cette dernière. Cette meilleure connaissance de son activité est d'autant plus nécessaire que l'établissement s'est engagé en 2022 dans un projet artistique d'« Opéra citoyen » orienté vers la diversification des publics.

¹ À côté de ceux de Lyon, Nancy, Montpellier, Strasbourg et Toulouse.

S'agissant du détournement de fonds réalisé entre 2002 et 2012 au sein de la régie d'avances des frais d'intermittents, le préjudice financier subi par l'Opéra d'environ 2,2 M€ a donné lieu en 2016 à une condamnation pénale de la régisseuse et de son époux à rembourser la somme détournée, et à la mise en débet des comptables en cause pour défaut de contrôle. À ce jour, seul un montant limité de la dette a pu être recouvré (environ 0,13 M€ ou 6 % du préjudice). Cette créance n'étant pas irrémédiablement compromise, son recouvrement doit être poursuivi.

De manière générale, le contrôle des régies, notamment celle de la billetterie, demeure insuffisant, soit parce que trop rare (pour les contrôles relevant de la Direction générale des finances publiques) soit parce que peu formalisé (pour les contrôles relevant de l'ordonnateur). En outre, la justification des encaissements de la billetterie au comptable n'est pas assez détaillée.

En matière de ressources humaines, le principal enjeu repose sur une amélioration du pilotage des données sociales et de la masse salariale (72 % des dépenses totales de fonctionnement, pour environ 430 équivalents temps plein). Une partie des difficultés provient du partage, notamment avec la ville de Bordeaux et la métropole, du logiciel de paie *Pleiades*, qui rend l'établissement dépendant en matière de paramétrage et de requêtage. Le suivi des effectifs doit être amélioré afin que les données contenues dans les rapports sociaux uniques ou les états du personnel soient fiables et exhaustives, et que des tableaux de bord en matière de temps de travail, d'absentéisme et de gestion prévisionnelle des effectifs soient établis et pérennisés. Comme dans son rapport précédent, la chambre recommande un suivi centralisé du temps de travail des agents de l'Opéra, afin de permettre aux services des ressources humaines de s'assurer directement du respect des obligations horaires. Cette recommandation impliquera de doter l'établissement d'un outil de contrôle du temps de travail et pour les artistes d'un décompte des services établis, dans le cadre de l'installation envisagée d'un logiciel de planification des tâches.

Un enjeu patrimonial important concerne les travaux du Grand-Théâtre. Les besoins sont conséquents (toiture, fauteuils, cage de scène, protection incendie, isolation thermique, etc.) mais leur réalisation a été différée depuis 2015, pour des raisons à la fois budgétaires et d'incertitude sur un éventuel transfert du Grand-Théâtre à la métropole. Ce sujet a toutefois été relancé en 2022 par la ville de Bordeaux en vue de la réalisation d'un schéma directeur immobilier et énergétique fin 2024, pour une réalisation des travaux en 2026-2027. Ces échéances doivent conduire les parties prenantes – ville et Opéra notamment – à se doter d'un plan de financement solide mobilisant toutes les ressources potentielles (subventions, mécénat, etc.) et d'une programmation d'activité hors les murs du Grand-Théâtre garantissant les recettes.

Le sujet du transfert de l'ONB vers la métropole demeure d'actualité : cette dernière a défini en 2016 les critères de l'intérêt métropolitain des équipements culturels, autour de leur caractère structurant dans le paysage artistique et culturel métropolitain ainsi que de leur participation au rayonnement national et international. Compte tenu de ces critères que semble remplir l'ONB, Opéra, Bordeaux-Métropole et Bordeaux pourraient poursuivre les échanges afin le cas échéant d'identifier une méthode d'évaluation partagée du transfert vers la métropole et en planifier les conditions.

Dans tous les cas, la question de l'évolution de l'Opéra vers un statut d'établissement public de coopération culturelle doit à nouveau être posée. Ce statut permet en effet d'associer les collectivités territoriales et l'État afin de gérer un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales concernées et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture. L'adoption de ce statut juridique permettrait à l'établissement de renforcer les coopérations autour de ses missions avec un fonctionnement mieux adapté à son environnement.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Recommandations issues du rapport d'observations définitives du 19 avril 2016

1/ Adjoindre obligatoirement un état des effectifs à l'annexe du compte administratif conforme à la maquette imposée par l'instruction M14, dans sa version actualisée.

(mise en œuvre partielle)

2/ Organiser des contrôles sur place des régies d'avances et de recettes.

(non mise en œuvre)

3/ Appliquer, en matière de fiabilité des comptes, la réglementation en vigueur sur les points suivants : le contenu des annexes du compte administratif, la tenue d'un inventaire actualisé, les sorties de patrimoine, le traitement des écritures d'amortissement, les imputations comptables des provisions et des dépenses, le provisionnement des créances douteuses, l'enregistrement des produits constatés d'avance (abonnements) et la transmission du compte administratif à la ville.

(mise en œuvre partielle)

4/ Faire définir par le conseil d'administration, une doctrine en matière de distribution et de gestion des places gratuites et des invitations.

(mise en œuvre)

5/ Relier de façon plus tangible, dans les prochaines conventions tripartites, les moyens attribués aux objectifs retenus grâce, entre autres, à l'affichage de projections d'activités accompagnées de leurs traductions financières et budgétaires ; poursuivre le développement des indicateurs de suivi de tous les objectifs de la convention et identifier par objectif, à partir de la comptabilité analytique, l'utilisation effective des subventions.

(non mise en œuvre)

6/ Identifier avec la ville les axes possibles de développement de ces activités, les moyens d'y parvenir et le rôle qui pourrait, à ce titre, être confié à l'ONB.

(mise en œuvre)

7/ Valoriser systématiquement, dans chaque convention, les contreparties offertes aux donateurs et produire, une fois par an, un bilan financier du mécénat.

(mise en œuvre)

8/ Améliorer la rédaction des contrats de travail : en fixant, dans chaque contrat, la rémunération de l'agent par référence à celle que percevrait un fonctionnaire qui assurerait les mêmes fonctions, à niveau égal de qualification et d'expérience professionnelle, et en inscrivant les mentions obligatoires sur tous les contrats et arrêtés individuels.

(mise en œuvre)

9/ Renforcer le pilotage des ressources humaines : en produisant annuellement des données vérifiées et cohérentes entre elles en matière d'effectifs, en renforçant le suivi du contenu des emplois et des départs prévisibles d'agents, en recensant les besoins en formation de façon plus efficace, en mesurant le temps de travail et l'absentéisme de façon fiable et en organisant annuellement une campagne d'évaluation de tous les agents permanents.

(mise en œuvre partielle)

10/ Regrouper toutes les opérations de paye, éventuellement par internalisation au sein d'un service distinct du service des ressources humaines de l'ONB, doté des outils adaptés et placé sous le contrôle effectif d'un contrôleur de gestion ; en parallèle, simplifier les régimes de rémunération et préciser, quand elles sont absentes ou absconses, leurs règles de liquidation.

(non mise en œuvre)

11/ Abaisser les montants des avances des régies d'avances de la boutique et de la billetterie, et de l'encaisse de la régie de recettes de la boutique.

(mise en œuvre)

12/ En matière de suivi des stocks artistiques :

- harmoniser les méthodes de suivi et regrouper toutes les données au sein d'un fichier unique sécurisé, actualisable automatiquement, et placé sous le contrôle de la direction financière ;

(mise en œuvre)

- valoriser au bilan les décors et les costumes les plus importants, pour la plupart conçus et fabriqués sur place, sur la base d'une estimation établie à partir des coûts de conception et de fabrication ;

(non mise en œuvre)

- traiter, au plan comptable, les opérations de conception et de fabrication comme des travaux en régie.

(non mise en œuvre)

RECOMMANDATIONS DU PRÉSENT CONTRÔLE

Recommandation n° 1 : établir un règlement du conseil d'administration complétant les statuts afin de fixer son rôle et ses compétences prioritaires. **[Non mise en œuvre]**.

Recommandation n° 2 (réitérée et complétée) : établir dans la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs une prospective financière adossée à des objectifs d'activité, à une série d'indicateurs de fréquentation retraçant les objectifs envisagés et le suivi des publics ainsi qu'à des indicateurs budgétaires analytiques permettant un suivi à coûts complets de missions identifiées. Veiller au suivi et à l'évaluation de l'exécution de la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs. **[Non mise en œuvre]**.

Recommandation n° 3 : fiabiliser et stabiliser un périmètre de données de fréquentation par saison, afin d'assurer un suivi notamment de la structure tarifaire et des publics accueillis et prévoir un *reporting* régulier de ces données au conseil d'administration et dans les rapports d'activité. **[Non mise en œuvre]**.

Recommandation n° 4 : ajouter au contenu des délibérations en matière de tarification des éléments d'impact financier (dans la délibération annuelle fixant les tarifs généraux) et réaliser un bilan annuel de la tarification d'une saison dans le semestre qui suit la fin de la saison. **[Non mise en œuvre]**.

Recommandation n° 5 : établir un bilan annuel du suivi de l'attribution des invitations et places gratuites destiné au conseil d'administration. **[Non mise en œuvre]**.

Recommandation n° 6 (réitérée et complétée) : assurer des contrôles de l'ordonnateur sur les régies, notamment celle de la billetterie et formaliser pour cette dernière une procédure de suivi et de contrôle interne en direction des agents de la régie et des caisses. Se donner les moyens de justifier au comptable par des états détaillés les recettes de billetterie. **[Mise en œuvre partielle]**.

Recommandation n° 7 : enrichir le bilan annuel du mécénat d'éléments sur le volume des contreparties accordées et leur valorisation. **[Mise en œuvre partielle]**.

Recommandation n° 8 (réitérée) : valoriser au bilan les décors et les costumes les plus importants sur la base d'une estimation à partir des coûts de conception et de fabrication et traiter au plan comptable les opérations de conception et de fabrication comme des travaux en régie. **[Non mise en œuvre]**.

Recommandation n° 9 : provisionner les charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte épargne-temps. **[Mise en œuvre complète]**.

Recommandation n° 10 : améliorer le contenu du rapport social unique et constituer une base de données sociales conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables. **[Mise en œuvre partielle]**.

Recommandation n° 11 (réitérée) : assurer un suivi exhaustif des effectifs dans les annexes dédiées des budgets et comptes administratifs, en concordance avec les données fournies dans le rapport social unique. **[Mise en œuvre partielle]**.

Recommandation n° 12 (réitérée) : se doter d'un outil de contrôle du temps de travail pour ses agents administratifs et pour les artistes et techniciens permanents, assurer le suivi du temps de travail réalisé dans le cadre de l'installation envisagée d'un logiciel de planification des tâches.
[Non mise en œuvre].

PROCÉDURE

L'ouverture du contrôle a été notifiée, en application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), le 8 février 2023 à M. Dimitri Boutleux, président du conseil d'administration et ordonnateur de l'établissement depuis le 24 juillet 2020 et à Mme Laurence Dessertine, ancienne présidente du conseil d'administration et ordonnatrice de juillet 2014 au 23 juillet 2020.

Un entretien de début de contrôle a été organisé le 24 février 2023 avec M. Boutleux et le 2 mars 2023 avec Mme Dessertine.

L'entretien de fin de contrôle avec Mme Dessertine s'est tenu le 21 juillet 2023 et avec M. Boutleux le 1^{er} septembre 2023.

Par ailleurs, ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête sur les maisons d'opéra pilotée par une formation interjuridictions regroupant la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Lors de son délibéré du 22 septembre 2023, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations provisoires. Le rapport intégral a été adressé le 9 novembre 2023 à l'Opéra national de Bordeaux, qui a fait parvenir sa réponse à la chambre le 8 décembre 2023.

Des extraits du rapport d'observations provisoires ont été notifiées le 10 novembre 2023 à l'ancienne présidente (qui a apporté une réponse le 28 novembre 2023), à l'ancien directeur général (qui a apporté une réponse le 5 décembre 2023). Des extraits ont également été notifiés le 9 novembre 2023 à la commune de Bordeaux (qui a apporté une réponse le 6 décembre 2023), à la région Nouvelle-Aquitaine (qui a apporté une réponse le 4 décembre 2023), à Bordeaux-Métropole (qui n'a pas apporté de réponse). Enfin, des communications administratives ont été adressées à la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) le 16 novembre 2023 (qui a apporté une réponse le 7 décembre 2023) et le 27 novembre 2023 au comptable public (qui a apporté une réponse le 22 décembre 2023).

La chambre régionale des comptes a délibéré ses observations définitives qui figurent au présent rapport le 16 janvier 2024.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'Opéra national de Bordeaux (ONB) bénéficie depuis le 1^{er} janvier 2001 du label « Opéra national en région » accordé par le ministère de la culture et de la communication, en application de l'article 5 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite loi LCAP). L'Opéra est également reconnu au titre du label « Orchestre national en région »² accordé en 1988 et dispose d'un ballet classique d'envergure nationale. Institué sous la forme d'un établissement public communal depuis le 8 janvier 2002³, l'établissement intervient sur trois champs artistiques d'excellence en matière lyrique, chorégraphique et symphonique. À fin 2022, son effectif était de 432 équivalents temps plein (ETP) soit 235 ETP artistiques et 197 ETP administratifs et techniques (intermittents compris). Sa force est de disposer d'un nombre important d'emplois artistiques permanents, significatif tant au niveau national qu'*a fortiori* au niveau régional grâce aux effectifs théoriques d'un orchestre de 106 musiciens⁴, d'un ballet de 35 danseurs et d'un chœur de 36 choristes.

L'ONB dispose de deux lieux permanents au centre de Bordeaux que sont le Grand-Théâtre, chef d'œuvre de l'architecte Victor Louis, inauguré en 1780, place de la Comédie, et l'Auditorium de Bordeaux, ouvert depuis le 24 janvier 2013 sur le cours Georges-Clemenceau, d'une capacité de 1 442 places et doté de la plus grande fosse d'Europe.

Le rapport de l'Inspection générale des affaires culturelles réalisé en 2018 précise que l'Opéra national de Bordeaux est celui qui affiche le nombre de spectateurs le plus élevé parmi les opéras nationaux en région. En 2022, environ 193 000 personnes ont participé à un événement (représentations, conférences, journées portes ouvertes, etc.) dont environ 179 000 ont assisté à une représentation (concert, ballet, opéra, jeune public, etc.).

L'Opéra national de Bordeaux est une régie personnalisée, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cet établissement a un caractère administratif, compte tenu des critères le caractérisant que sont l'objet du service, l'origine des ressources et les modalités de fonctionnement⁵.

Durant la période sous revue, soit depuis 2017, l'établissement s'est doté de deux projets d'établissement, l'un approuvé en avril 2018 et l'autre en mai 2023 et développe ses actions dans le cadre d'une convention Opéra national 2018/2022 signée en 2019 avec la ville, la région et l'État. En matière de gouvernance sont intervenus un changement de présidence du conseil d'administration en juillet 2020 et un changement de directeur général en janvier 2022

Le dernier compte administratif connu (2022) de l'établissement affiche environ 31 M€ de recettes de fonctionnement, montant équivalent à celui des charges de fonctionnement. Si l'établissement dispose d'excédents antérieurs (5,8 M€ cumulés dont 3,8 M€ en fonctionnement et 2 M€ en investissement), ce niveau doit être à relativiser du fait d'une provision d'environ 2,1 M€ majorant les recettes d'investissement.

² Arrêté du 5 mai 2017 fixant le cahier des missions et des charges relatif au label « Orchestre national en région ».

³ Création de la régie personnalisée Opéra national de Bordeaux et adoption des statuts par délibération de son conseil d'administration.

⁴ Du fait des vacances de postes l'effectif de l'orchestre se situe autour de 95 musiciens.

⁵ Rapport joint aux statuts du 8 janvier 2002.

L'établissement est principalement financé par les subventions publiques qui, rapportées aux produits de fonctionnement, ont représenté 77 % en 2017 et 75 % en 2022 (sur un périmètre de 22,6 M€ provenant de subventions de 16,3 M€ de la ville de Bordeaux, 4,8 M€ de l'État et 1,4 M€ de la région). Ses dépenses de personnel représentent environ 72 % des dépenses de fonctionnement.

2 GOUVERNANCE ET STATUT

2.1 Les organes d'administration et de direction

L'Opéra national de Bordeaux (ONB) est administré par un conseil d'administration, qui désigne en son sein un président, et par un directeur général. Son administration est régie à la fois par ses statuts et par l'article R. 2221-53 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit que « *Le régime applicable aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et chargées de l'exploitation d'un service public à caractère administratif est celui de la commune qui les a créées, sous réserve des dispositions qui leur sont propres* ». C'est donc le régime juridique de la ville de Bordeaux qui s'applique en cas de silence des statuts.

2.1.1 Le conseil d'administration

2.1.1.1 Un conseil d'administration à la composition restreinte qui n'a pas évolué depuis 2002

Les statuts de l'Opéra du 8 janvier 2002 déterminent à la fois la composition et le rôle du conseil d'administration.

Il est composé de neuf membres :

- six représentants de la ville de Bordeaux, membres du conseil municipal ;
- deux représentants de l'État, qui sont à ce jour la directrice régionale des affaires culturelles et son adjoint ;
- un représentant de la région, qui est à ce jour la vice-présidente chargée de la culture.

Ce conseil d'administration n'accueille donc que les financeurs de l'Opéra, selon une composition qui reflète leur niveau d'engagement, traduisant ce qui a pu être qualifié de relation d'agence.

Le président du conseil d'administration et le vice-président sont obligatoirement choisis parmi les membres du conseil municipal. Les fonctions de membre du conseil d'administration sont gratuites. Toutefois, les statuts sont muets sur les situations en matière de prévention des

conflits d'intérêts et ne précisent donc pas les dispositions de l'article R. 2221-8 du CGCT⁶ applicables en la matière.

Le conseil se réunit au moins tous les trois mois sur convocation de son président. Les procès-verbaux des différentes réunions confirment la fréquence des conseils.

Le taux de participation des membres du conseil d'administration est de 68 % pour la période, comme indiqué ci-dessous.

Tableau n° 1 : participation des membres du conseil d'administration aux séances

<i>Participation sur 48 séances (de 2017 au 10 mai 2023)</i>	Nombre de participations possibles	Nombre de participations	Participations en %
<i>six membres ville</i>	288	205	71
<i>deux membres DRAC</i>	96	58	60
<i>un membre région</i>	48	30	63
<i>Total</i>	432	293	68

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (CRC NA) d'après les délibérations du conseil d'administration

Si les taux sont proches entre les différentes composantes (ville, direction régionale des affaires culturelles, région), le fait que la région ait un seul représentant, sans possibilité d'avoir un suppléant, peut poser des difficultés de représentation⁷. Si les statuts prévoient une possibilité de représentation limitée à un pouvoir par membre, elle est réellement utile pour les deux représentants de l'État. Ces modalités permettent en tout cas de respecter la règle de quorum⁸ qui requiert la présence de la moitié des membres du conseil plus pour délibérer.

2.1.1.2 En dépit d'une volonté partagée d'avoir un rôle plus stratégique, le conseil d'administration est essentiellement une chambre d'enregistrement technique

Les statuts de l'établissement prévoient que le rôle du conseil d'administration est de déterminer les grandes orientations ainsi que sa politique culturelle et artistique et toutes les questions intéressant son fonctionnement. Il est également chargé d'arrêter les programmes annuels et pluriannuels, de voter le budget et de se prononcer sur la création de l'intégralité des postes correspondant au tableau des effectifs ainsi que sur le montant des rémunérations et l'évolution des emplois permanents, artistiques, techniques et administratifs.

Dans les faits, le conseil d'administration est une instance à la fois de gestion courante, qui règle par ses décisions l'activité de l'établissement, notamment sur les questions de ressources humaines, de finances, de tarification et de traduction opérationnelle de la

⁶ Cet article prévoit que les membres du conseil d'administration ne peuvent : 1° Prendre ou conserver un intérêt dans des entreprises en rapport avec la régie ; 2° Occuper une fonction dans ces entreprises ; 3° Assurer une prestation pour ces entreprises ; 4° Prêter leur concours à titre onéreux à la régie.

⁷ Comme signalé par la représentante de la région lors de la séance du 1^{er} octobre 2021. La possibilité de la suppléance a été envisagée en 2022 mais la ville de Bordeaux n'a pas souhaité y donner suite, une telle évolution impliquant par ailleurs de modifier les statuts.

⁸ Sauf lors d'une séance en novembre 2022 qui a dû être reportée.

programmation (contrats de cession, de partenariat, etc.), en application au demeurant de ce que les textes prévoient. En dépit de l'effort des directions successives d'informer le conseil d'administration de l'actualité de l'activité de l'établissement (pratique systématisée depuis 2021), le nombre important de délibérations votées lors de chaque séance⁹ rend difficile un débat interne riche, qui n'est guère possible que lors des quelques temps forts de la discussion budgétaire et à un degré bien moindre lors des rapports d'activité¹⁰.

Si le conseil d'administration a la compétence d'arrêter les programmes annuels et pluriannuels, cette dernière doit s'exercer dans le respect de celle confiée par les textes au directeur général. L'article 2 du décret du 28 mars 2017 fixant le cahier des charges du label Opéra National prévoit que l'attribution du label est subordonnée au respect de la condition qui vise à « *Garantir la liberté de programmation artistique, notamment en confiant à la direction responsable de celle-ci la gestion autonome d'un budget identifié* ». L'arrêté du 5 mai 2017 précise de son côté que pour les opéras nationaux en région, le directeur général « *assume la conception et la responsabilité du projet artistique de la structure* » et que « *son indépendance artistique est garantie dans le respect des équilibres financiers* ».

Dès lors, la chambre invite l'Opéra à modifier ses statuts afin de permettre une meilleure articulation des pouvoirs du directeur général et du conseil d'administration s'agissant de la conception et de la validation de la programmation sous l'angle principalement de sa soutenabilité financière voire d'objectifs indicatifs de fréquentation de ses équipements et de diffusion.

Par ailleurs, dans ce cadre où le directeur général est doté d'une autonomie de programmation, il pourrait être prévu que le conseil d'administration arrête formellement au printemps, au titre de sa compétence prévue par les statuts, la programmation de la saison suivante (septembre / juillet N+1), sur la base d'un budget prévisionnel (avec des estimations des recettes de billetterie et de subventions¹¹ notamment), dont la soutenabilité budgétaire devrait être appréciée ainsi que d'objectifs de fréquentation. Par analogie, il pourrait être prévu également que soit présenté devant le conseil d'administration le bilan de la saison précédente (avec des indicateurs de son exécution budgétaire et de la fréquentation réalisée), complémentaire de la présentation du rapport d'activité.

En outre, les délibérations à incidence financière (tarification, renouvellement de contrats de partenariat notamment) sont souvent faiblement documentées lorsqu'il s'agit de faire évoluer une tarification (à l'aune d'éléments d'impact sur l'effet des tarifs précédemment utilisés ou des simulations de recettes supplémentaires liées aux nouveaux tarifs) ou de faire un bilan (financier et d'activité) d'un partenariat reconduit.

Afin de permettre des échanges plus stratégiques, un comité restreint¹² mis en place depuis 2022 entre les séances du conseil d'administration a été institué, dans un rôle de plateforme de discussion, afin d'anticiper les prises de décision du conseil d'administration. Cette instance est également accompagnée de comités de pilotage thématiques. Ces instances sont

⁹ 1 051 délibérations ont été votées durant la période sous revue (de 2017 au 10 mai 2023) soit environ 22 par séance.

¹⁰ Ainsi, compte tenu d'un ordre du jour chargé, le rapport d'activité 2021/2022 n'a pu être présenté lors de la séance du 10 février 2023.

¹¹ Les montants pourront être les montants prévisionnels de la convention pluriannuelle d'objectifs.

¹² Constitué du président, de la directrice générale adjointe en charge de la culture de la ville de Bordeaux, des deux représentants de l'État et de celui de la région au conseil d'administration, et des services de l'établissement.

citées dans le projet d'établissement¹³ que le conseil d'administration a validé le 29 juin 2023, sans que leur rôle soit davantage précisé.

À défaut de disposer d'un règlement intérieur, ce sont les statuts qui régissent le fonctionnement du conseil d'administration¹⁴ : toutefois, un règlement intérieur serait nécessaire¹⁵ afin de préciser le rôle des différentes instances (comités, commission d'appel d'offres, etc.) et leur articulation avec son propre rôle. Il conviendrait également de définir le rôle de pilotage stratégique et les domaines de compétences prioritaires du conseil d'administration, afin qu'il joue également son rôle de suivi et de contrôle de l'activité de l'établissement. L'Opéra s'est engagé dans sa réponse au rapport provisoire à mettre en œuvre ce chantier au cours de l'année 2024 pour participer à l'amélioration de son pilotage stratégique.

Recommandation n° 1 : établir un règlement du conseil d'administration complétant les statuts afin de fixer son rôle et ses compétences prioritaires. **[Non mise en œuvre]**.

2.1.2 Le président

Le président, représentant légal de l'établissement¹⁶, exécute les décisions du conseil d'administration, prescrit, en tant qu'ordonnateur, l'exécution des recettes et des dépenses et nomme les personnels (article R. 2251-57 du CGCT).

Il dispose également d'une délégation de compétence accordée par le conseil d'administration, sous réserve de lui rendre compte de son exercice. Ces délégations ont peu varié durant la période sous revue.

Par délibération du 10 avril 2014¹⁷, le conseil d'administration a confié à sa présidente une délégation en matière notamment de réalisation des emprunts, de passation de marchés et d'assurances, d'acceptation des dons et des legs, d'action en justice, de fixation des rémunérations et honoraires des avocats, de règlement des dommages relatif aux accidents des véhicules de la régie. Il lui a également confié une délégation de signature pour les contrats d'engagement des artistes et techniciens intermittents ainsi que pour les pièces financières et comptables (bons de commande, factures, mandats et titres ainsi que les bordereaux) et, sous réserve d'en rendre compte *a posteriori* au conseil d'administration, pour des conventions organisant la participation des forces artistiques ou techniques à des manifestations événementielles non inscrites à la programmation et des conventions d'accueil ponctuel en résidence de compagnies.

Le conseil d'administration prévoit également une délégation de fonction et de signature de la présidente au vice-président et à un autre membre du conseil d'administration (délibération du 10 février 2017) par parallélisme avec l'article L. 2122-18 du CGCT relatif aux délégations

¹³ Page 25.

¹⁴ Articles 4.4 sur la réunion et les décisions du conseil d'administration et 4.5 sur son rôle.

¹⁵ La régie appliquant les dispositions des communes, elle est soumise à l'article L. 2121-8 du CGCT sur l'adoption du règlement intérieur.

¹⁶ R. 2221-22 du CGCT.

¹⁷ Délibération n° 2014051.

du maire à ses adjoints et aux conseillers municipaux. Il prévoit également une délégation de la présidente au directeur général¹⁸.

Pour la mandature entamée en 2020, la délibération du 24 juillet 2020 maintient le même périmètre de la délégation en matière notamment de passation de marchés et d'assurances, de louage des choses, d'acceptation des dons et des legs, d'action en justice. Elle le complète en permettant une délégation pour le renouvellement des adhésions aux associations et à la demande de subvention lorsque le projet est inscrit au budget. Une délégation est également conservée pour la nouvelle vice-présidente.

2.1.3 Le directeur général

En raison de la succession de deux directeurs généraux durant la période contrôlée, il faut distinguer les spécificités liées à l'exercice de ce poste. En effet, en juin 2016, M. X a été nommé comme directeur général et le 17 janvier 2022, M. Y lui a succédé.

2.1.3.1 Une nouvelle procédure de nomination du directeur général dont le strict formalisme n'a pas été respecté en 2021

La procédure de nomination du directeur a été modifiée par la convention pluriannuelle d'objectifs 2018/2022 : la précédente convention soumettait la nomination du directeur général à l'agrément du ministre de la culture et de la communication et du maire de Bordeaux. Désormais, il est nommé sur proposition d'un jury de sélection, validée par le conseil d'administration, proposition ensuite transmise au ministre chargé de la culture pour agrément préalable dans un délai de deux mois¹⁹. Cette procédure de recrutement s'inscrit dans le cadre de l'article 5 du décret n° 2017-432 du 28 mars 2017 et a été précisée par une délibération de l'établissement du 28 janvier 2021.

Cette procédure a été mise en œuvre pour la nomination de M. Y comme directeur général, prévue initialement au 1^{er} septembre 2022 et qui a été avancée au 17 janvier 2022, du fait du départ anticipé de M. X.

Pour fixer un cahier des charges au nouveau titulaire du poste, les financeurs ont dans une note d'orientation générale indiqué les attendus de son mandat en matière de projet artistique et culturel (droits culturels, éducation artistique et culturelle, ressource du territoire) tout en prenant en compte notamment l'évolution vers un modèle économique renouvelé, par la diversification des ressources et une vision économique rigoureuse aussi bien du théâtre en ordre de marche (TOM) que des nouveaux modes de production, de diffusion et de communication.

¹⁸ Les statuts et l'article R. 2251-57 du CGCT prévoyant que le président « peut déléguer, sous sa responsabilité et sa surveillance, sa signature au directeur ».

¹⁹ Convention pluriannuelle d'objectifs 2018/2022, Chapitre V. 3. Recrutements.

S'agissant de la procédure de nomination, elle n'a pas tout à fait respecté le formalisme prévu : le choix de M. Y a été approuvé par un jury de recrutement du 20 juillet 2021, présidé par le maire de Bordeaux puis a reçu l'agrément de la ministre de la culture le 22 juillet 2021²⁰, sans avoir été soumis formellement au préalable pour validation au conseil d'administration, qui le 1^{er} octobre 2021²¹ a été informé de la proposition du jury de recrutement et de l'agrément de la ministre de la culture²².

S'il est peu probable, compte tenu de sa composition représentative des membres du jury de sélection²³, que le conseil d'administration ait pu remettre en cause le choix du jury de sélection, il aurait dû toutefois se prononcer avant qu'intervienne l'agrément de la ministre de la culture. L'établissement devra suivre à l'avenir le phasage des étapes de la procédure de désignation, afin de sécuriser juridiquement la nomination du directeur général.

2.1.3.2 Une fonction de directeur général qui a longtemps été cumulée avec celle de chef d'orchestre

M. X, chef d'orchestre, a été nommé directeur général délégué entre le 15 septembre 2015 et le 1^{er} septembre 2016 puis, à partir de cette date, directeur général, dans le cadre d'un contrat de travail de trois ans, soumis à l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. Il a occupé les fonctions de directeur général jusqu'en janvier 2022.

En complément de sa rémunération de directeur général, le conseil d'administration lui a confié des missions de direction d'orchestre : cette solution de confier à un artiste la direction d'un établissement de spectacle vivant est considérée par l'ancienne ordonnatrice à la fois comme un choix politique et une pratique répandue dans les établissements culturels. Ainsi, le contrat du directeur général encadrait le montant plafonné des cachets à 63 500 € brut entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2016 et fixé ensuite à 85 000 € brut par année civile à partir de 2017 (soit 12 000 € brut par représentation). L'obligation de M. X, en tant que chef d'orchestre, était d'assurer chaque année la direction d'au minimum deux programmes symphoniques et cinq représentations lyriques ou ballets, outre des concerts et représentations scolaires ou à des fins d'action culturelle issus de la programmation. Le contrat prévoyait également la prise en charge de ses frais de déplacement, dans les conditions en vigueur au sein de l'établissement, dans la limite d'une enveloppe annuelle de 17 000 €, déplacements à l'étranger inclus.

En accord avec les tutelles, le contrat du directeur général a été renouvelé à partir du 1^{er} septembre 2019 (cadre contractuel redéfini par une délibération du 21 décembre 2018 et un nouveau contrat de travail du 6 février 2019). Il prévoyait l'exercice de ses fonctions à temps partiel à hauteur de 70 % (et une diminution de son salaire brut de 14 000 € à 9 800 €). Pour ses prestations de direction d'orchestre, sa rémunération était fixée à 10 000 € brut par représentation, dans la limite de 120 000 € brut par année civile (dont quatre représentations pour un maximum de 40 000 € brut du 1^{er} septembre 2019 au 31 décembre 2019) correspondant à sept représentations qu'il devait diriger tous genres confondus et sans les distinguer comme

²⁰ Source : communiqué de presse de la ministre de la culture du 22 juillet 2021.

²¹ Page 5 du PV du CA du 1^{er} octobre 2021.

²² La procédure prévue par la délibération du 28 janvier 2021 prévoyant en septembre 2022 une validation de la proposition du jury au C.A. de l'Opéra et une transmission au ministre de la culture pour agrément préalable à la nomination.

²³ Constitué de cinq représentants de la ville de Bordeaux (maire, président et vice-présidente de l'ONB, directeur général des services, directrice générale des affaires culturelles), des deux représentants de l'Etat et du représentant de la région au conseil d'administration.

précédemment. La redéfinition de la mission de direction d'orchestre devait permettre « *une économie d'au moins 20 000 euros sur le budget de l'Opéra* ». En exécution, l'économie constatée entre la baisse du salaire chargé et le relèvement du plafond des cachets atteint en moyenne annuelle environ 45 000 € entre septembre 2019 et fin 2021, du fait de l'absence de représentations ayant fait l'objet de cachets en 2020 en raison de la crise sanitaire. Hors cet effet conjoncturel, l'économie aurait été d'environ 20 000 €. L'enveloppe de frais professionnels de 17 000 € a également été reconduite.

Le montant des cachets perçus au titre de sa fonction de chef d'orchestre a représenté au total, pour la période 2017 à 2021, 437 500 € pour 58 représentations, soit un coût par cachet de 7 543 € (cf. annexe n° 2 « décompte des cachets de M. X), dans le respect des enveloppes par cachet et des enveloppes de frais professionnels. Pour autant, l'exigence de diriger deux programmes symphoniques (aucune réalisation) n'a pu être atteinte. Le nombre de représentations lyriques en 2018 et 2019 (trois opéras dirigés en 2018 et quatre en 2019 soit respectivement huit et 20 représentations²⁴) a pu, lui, être respecté. Le nouveau contrat prévoyant au 1^{er} septembre 2019 une direction de sept représentations tous genres confondus a permis ensuite, à l'exception de l'année 2020 affectée par la crise sanitaire, d'atteindre l'objectif de direction d'orchestre fixé.

Durant son mandat de directeur général, M. X a par ailleurs poursuivi sa carrière de chef d'orchestre, notamment en dirigeant l'ensemble *Les Musiciens du Louvre*. Il a ainsi dirigé cette formation lors d'opéras (comme *la Périchole* en 2018²⁵) ou de représentations (comme *Ariodante* en 2019). Il était également chargé de porter la renommée de l'opéra bordelais dans des productions où il était son ambassadeur (Japon, États-Unis, et dans de très nombreux autres pays), comme l'a indiqué l'ancienne ordonnatrice dans sa réponse au rapport d'observations provisoires. Ce rôle de promotion de l'Opéra était également prévu dans son contrat. Ces diverses activités peuvent être de nature à expliquer la non-atteinte des obligations de ses fonctions à l'ONB pour les programmes symphoniques constatée en 2018 et 2019.

De façon générale, le cumul des fonctions de direction générale et de direction d'orchestre a pu s'avérer délicat dans sa mise en œuvre pour plusieurs raisons.

En premier lieu parce que, dans le cadre juridique de la régie personnalisée, le directeur général n'est pas en principe compétent directement pour arrêter la programmation. En l'espèce, son contrat prévoyait qu'il était seulement chargé d'élaborer et mettre en œuvre la programmation artistique. Cette liberté de programmation artistique (décret du 28 mars 2017 précité) se traduisait par le fait « *d'assumer la conception et la responsabilité du projet artistique* ». Son « *indépendance artistique* » était toutefois limitée par le « *respect des équilibres financiers* » (arrêté du 5 mai 2017). Au titre de sa compétence budgétaire et en tant que garant des équilibres financiers, le conseil d'administration restait compétent pour arrêter définitivement la programmation, ce qu'il aurait dû formellement faire par un vote exprès.

En second lieu, l'article R. 2221-11 du CGCT prévoit que « *le directeur [d'une régie municipale] ne peut prendre ou conserver aucun intérêt dans des entreprises en rapport avec la régie, occuper aucune fonction dans ces entreprises, ni assurer des prestations pour leur compte* ». Dans le cas particulier de l'Opéra, les circonstances liées aux missions confiées au directeur général ont conduit à s'écarter de l'application de cette disposition, la pratique de confier à un chef d'orchestre ou à un metteur en scène la direction générale d'une institution

²⁴ En incluant *Ariodante* en 2019 (deux représentations) que M. X a dirigé avec les Musiciens du Louvre, il a dirigé quatre opéras cette année-là.

²⁵ Pour cinq représentations.

culturelle étant par ailleurs très répandue dans le secteur culturel, afin de faire également bénéficier ladite institution de l'aura et du rayonnement de l'artiste.

S'il est sans doute indéniable que sa notoriété ait favorisé l'attractivité de l'Opéra bordelais et sa capacité à mobiliser un large réseau d'artistes pour s'y produire, l'absence de déport du directeur général en matière de programmation et de validation expresse de cette dernière par le conseil d'administration était critiquable, ce dernier aurait dû davantage jouer son rôle de suivi et de contrôle des cachets réalisés par le directeur général et de façon plus générale des actions de promotion au profit de l'Opéra, autant de missions prévues dans son contrat.

Dans le cadre du changement du directeur général, enclenché en 2021, le conseil d'administration a prévu, en amont de la prise de fonctions du nouveau directeur général, la création d'un poste en CDD à mi-temps désigné à compter d'octobre 2021 afin de lui permettre de définir la programmation à partir de la saison 2022/2023 et d'assurer le recrutement du futur directeur musical.

Un nouveau contrat a ensuite été établi le 14 janvier 2022 pour l'engager sur un poste d'agent contractuel de catégorie A, pour une durée déterminée de trois ans, du 17 janvier 2022 au 16 janvier 2025. Les missions du nouveau directeur général ont alors été très voisines de celles de son prédécesseur, en matière artistique, à l'exclusion des missions spécifiques de direction d'orchestre qui lui étaient assignées.

2.1.3.3 Une évolution des missions du directeur général et du périmètre de sa délégation de signature

Les missions du directeur général ont été redéfinies à l'occasion du changement intervenu sur cette fonction ; la fiche de poste écrite²⁶ en 2021 prévoit, outre la responsabilité de la direction générale et du pilotage stratégique de l'établissement, d'assurer un pilotage rigoureux des ressources, de réfléchir aux nouveaux modèles économiques de l'Opéra et de prendre en compte la dimension écologique et sociale de ses actions culturelles. Il est également chargé de mettre en œuvre une politique volontariste de développement des publics ainsi que des actions de médiation innovantes.

Le directeur général dispose par ailleurs d'une délégation de signature permanente, dont le périmètre a varié durant la période.

La délibération du 14 avril 2014 prévoit que la présidente de la régie personnalisée délègue sa signature au directeur général pour :

- les contrats d'engagement d'artistes et de techniciens intermittents ;
- les contrats de cession de droits de propriété matérielle et intellectuelle des réalisations, appelés à être conclus avec les artistes des équipes artistiques des productions.

Une délégation permanente de signature a été donnée par le président au directeur, M. X le 28 juillet 2020 lui permettant de signer les actes définis initialement en 2014 et maintenus par le nouveau président.

²⁶ Au titre des recommandations sur le profil recherché, il n'est pas souhaité le cumul de fonctions de direction d'une autre structure semblable en France et la résidence sur le territoire est recommandée pour assurer la permanence de son autorité et se consacrer pleinement à toutes les structures de l'ONB (ONBA, Chœur et Ballet).

Toutefois, la délégation datée du 28 février 2022 confiée au directeur général actuel a été considérablement étendue.

Pour les engagements juridiques de l'établissement, elle porte sur des documents limitativement énumérés, notamment les conventions et contrats liés à l'activité, inférieurs à 100 000 € HT ou les locations de matériels, véhicules, hébergements.

En matière de ressources humaines, le directeur général signe les contrats de courte durée, les arrêtés individuels et collectifs, les comptes-rendus d'entretien professionnel, les demandes de formation, les congés et absences ainsi que ce qui relève de la gestion du temps de travail (compte épargne-temps). Le président signe quant à lui les contrats de longue durée.

En matière financière, la délégation s'applique à l'exécution des recettes et des dépenses, le directeur validant tous les mandats et titres et signe électroniquement le cas échéant les bordereaux de mandats et de titres, les certificats administratifs, les demandes de remboursement de billetterie, les ordres de mission des personnels, au besoin tout autre document nécessaire à l'exécution des recettes et des dépenses.

De façon générale, cette délégation s'inscrit dans le cadre du 2° de l'article R. 2221-57 du CGCT fixant la possibilité que le président délègue sa signature au directeur. Elle n'exonère toutefois pas le premier de sa responsabilité et de son obligation d'en assurer la surveillance. En outre, en matière d'exécution des dépenses et des recettes, la délégation manque de précisions, la formulation « *tout autre document nécessaire à l'exécution des recettes et des dépenses* » ne permettant pas de répondre à l'exigence de précisions des délégations posée par la jurisprudence²⁷. L'absence de fixation d'un seuil au-delà duquel le président, en tant qu'ordonnateur (en application de l'article 4.6 des statuts et du 3° de l'article R. 2221-57 du CGCT), serait seul habilité à intervenir, prive l'établissement d'un mécanisme de sécurisation des opérations financières les plus importantes. Cette délégation doit donc être revue afin d'être plus précisément encadrée.

2.1.4 L'administrateur général

Un poste d'administrateur général a été créé par une délibération du 13 avril 2016.

Son rôle est d'accompagner le directeur général dans toutes les dimensions stratégiques de sa fonction (définition de politiques artistiques sur l'ensemble des répertoires et construction des saisons, gestion administrative, financière, technique, ressources humaines, finances, communication, développement culturel, etc.), dans un contexte de développement maîtrisé.

Ce poste a été occupé par M. Z, titulaire d'un contrat à durée déterminée du 29 avril 2016 jusqu'au 30 avril 2019, prorogé par un nouveau contrat de trois ans du 1^{er} mai 2019 au 30 avril 2022. Arrivant au terme des six ans d'échéance du contrat, ce dernier a été, comme la réglementation le permet, transformé en contrat à durée indéterminée à compter du 1^{er} mai 2022 (contrat du 1^{er} mars 2021).

Les missions de l'administrateur général sont identifiées en filigrane par ailleurs dans les contrats des directeurs généraux, puisqu'il leur apporte son concours pour exercer leurs missions.

²⁷ Une telle délégation, pour être régulière, doit porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance (CE 21 juillet 2006, commune de Boulogne sur mer, n° 279504).

Ainsi, « *l'administrateur a dans les faits le pouvoir hiérarchique sur le personnel, en lieu et place du président du conseil d'administration*²⁸ ». L'actuel président du conseil d'administration, titulaire du pouvoir de nomination des agents, a toutefois délégué sa signature pour les actes de gestion du personnel au directeur général, qui exerce donc cette délégation avec le concours de l'administrateur général, sur lequel il a autorité. Du fait du cadre juridique applicable à l'établissement, l'administrateur général n'a pas de délégation de signature.

2.2 Un statut juridique inadapté aux enjeux actuels de l'ONB

Les spécificités et limites juridiques de la régie personnalisée, évoquées dans le précédent rapport, demeurent.

Dépendant très étroitement de la ville de Bordeaux, par la composition de son conseil d'administration, le financement et le régime de mise à disposition de ses équipements, l'Opéra évolue dans un environnement communal qui semble dépassé, à l'aune de ses besoins et de son rayonnement sur le territoire métropolitain et au-delà. Cette organisation conduit à ce que ce soit principalement le contribuable bordelais qui supporte la charge de centralité des équipements de l'ONB.

Le cadre juridique de la régie personnalisée est par ailleurs contraint puisque le président du conseil d'administration est à la fois chargé de prendre les mesures d'exécution de ses décisions, mais également est ordonnateur de la régie et autorité de nomination des personnels. Or, le directeur général a dans les faits un pouvoir très étendu puisqu'il bénéficie d'une délégation de signature sur les actes relevant de l'ordonnateur et qu'il a la responsabilité d'élaborer et mettre en œuvre la programmation artistique. Ainsi, le rôle du directeur général au sein de l'établissement excède le cadre strict fixé par les statuts et le CGCT limitant son rôle à assurer le fonctionnement des services. Cette inadaptation des statuts doit inciter l'établissement à approfondir à nouveau la solution de la création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) comme cela sera examiné dans la dernière partie du rapport.

3 L'ACTIVITÉ DE L'OPÉRA NATIONAL DE BORDEAUX : UNE PROGRAMMATION DENSE ET DIVERSIFIÉE

3.1 Une programmation reposant sur un haut niveau d'activité et une recherche de diversification

Disposant de trois forces artistiques permanentes et parfaitement insérées dans un écosystème artistique national voire international, la force de l'Opéra est de proposer une offre élargie et diversifiée à son public (ce qui en fait au niveau national le troisième Opéra en matière de levers de rideau derrière Paris et Lyon), comme l'illustre le tableau ci-après :

²⁸ Rapport Ernst Young, Opéra national de Bordeaux, diagnostic et préconisations, p.18.

Tableau n° 2 : nombre de productions et de levers de rideau par saison depuis 2016

Libellé	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024
Productions	85	130	127	71	25	120	140	123
Opéras*	5	7	6	5	2	8	8	8
Ballets	4	4	4	2	3	5	4	4
Programmes de concerts	56	84	84	49	20	87	108	89
Spectacles jeune public	20	29	25	11	0	15	13	17
Compagnies de danse invitées	0	6	8	4	0	5	7	5
Levers de rideau	203	241	242	143	60	253	254	226
dont en Nouvelle-Aquitaine	29	21	28	15	19	22	28	37
dont tournée en France et à l'étranger**	11	12	18	11		4	56	14

* Avant 2021/2022, seuls les opéras en version scénique mobilisant les forces artistiques de la maison étaient comptabilisés.

** A partir de 2022/2023, l'Opéra comptabilise le nombre de levers de rideau donnés pour les tournées en France et à l'étranger.

Source : rapports d'activité ONB et indicateurs annexés jusqu'en 2020. Données fournies par l'établissement pour les saisons 2022/2023 et 2023/2024

Le nombre de productions se situe à un niveau élevé : hors années de crise sanitaire en 2020 et 2021, il est en moyenne de 121, culminant à 127 en 2018/2019 ; 130 en 2017/2018 et 140 en 2022/2023. En corollaire, la moyenne du nombre de levers de rideau est sur la même période de 236, culminant à 241 et 242 entre 2017 et 2019 et à 253 en 2021/2022.

Avec cinq à huit productions lyriques programmées chaque saison (hors crise sanitaire), l'ONB propose les grands titres du répertoire comme *Pelléas et Mélisande* (2017), *le Barbier de Séville* (2019), *Carmen* (2021) ou *La Favorite* (2023). Afin de parvenir à des économies d'échelle sur ces productions, l'Opéra a eu recours à des partenariats avec par exemple l'Opéra-Comique, mais également avec le festival d'Aix-en-Provence, Château de Versailles Spectacles, l'association Palazzetto Bru Zane ou encore l'opéra de Limoges et le théâtre de Caen.

S'agissant des ballets, quatre à cinq sont représentés par saison, avec un souci de privilégier le ballet classique, avec les grands titres du répertoire (*Don Quichotte* en 2017 et 2023, *la Sylphide* en 2021) mais également l'acquisition de droits avec l'entrée de Roland Petit (*Notre Dame de Paris*) ou d'Ashton (*La fille mal gardée*).

La saison de concerts en propose environ 80 par an (hors crise sanitaire) dont la moitié est constituée de la programmation de concerts symphoniques de l'ONBA, joués à l'Auditorium, sous la direction de ses chefs d'orchestre ou de chefs d'orchestre invités. L'autre moitié se répartit entre récitals lyriques (avec de grands solistes internationaux comme Renée Fleming, Rolando Villazon, Sonya Yoncheva, Julie Fuchs ou Nathalie Dessay, Florian Sempey, Stanislas de Barbeyrac, etc.), récitals de piano (souvent organisés en coréalisation avec le festival « l'Esprit du piano » : Daniel Barenboïm, Grigory Sokolov), concerts de jazz et concerts du chœur.

En outre des collaborations pérennes ont été établies notamment avec l'Ensemble Pygmalion, qui se décline en concerts (trois à quatre par saison) mais également en coproduction lyrique (*Miranda* en 2019) ou avec la compagnie du chorégraphe Angelin Preljocaj (*Blanche Neige* en 2018, *Mythologies* en 2022, etc.).

Le nombre de spectacles « jeune public » décroît sensiblement depuis 2017, passant de 29 en 2017/2018 à 15 en 2021/2022.

La politique de diffusion repose principalement sur des concerts hors-les-murs dans la région et au niveau national et international (entre 26 levers de rideau en 2021/2022 et 46 en

2018/2019) afin d'assurer une diffusion du répertoire symphonique et de musique de chambre permettant d'élargir son public. De plus, le dispositif « ONBA en partage » permet une diffusion audiovisuelle en direct des concerts donnés à l'Auditorium dans des lieux partenaires (salles municipales, hôpitaux, Ehpad, etc.). Il a été étendu en 2023 aux autres spectacles de l'ONB (opéras, ballets) sous l'appellation « Bordeaux Live Opéra ». Un partenariat avec France Musique et Radio Classique permet également d'étendre la diffusion de l'Opéra.

3.2 Une programmation qui répond aux exigences des labels nationaux définis par l'État

Bien que l'ONB soit un établissement public local, l'État y a une place importante par l'intermédiaire de la direction régionale des affaires culturelles²⁹ (DRAC) chargée de la mise en œuvre des orientations du ministère vis-à-vis des opéras nationaux en région, sous l'égide notamment de la loi du 16 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite loi LCAP) et à la révision des labels qui a eu lieu en 2016/2017. La labellisation s'inscrit dans le respect des cahiers de charges d'opéra national et d'orchestre national et se traduit également par les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). La DRAC relaie des orientations plus transversales en matière de création (« *Mieux produire, mieux diffuser* ») et les différentes politiques du ministère (*pass* culture, transition écologique de la culture, etc.). Son intervention implique un travail continu en lien avec les collectivités territoriales qui cofinancent ces équipements, et, avec les institutions culturelles qui les gèrent.

Le dispositif de labellisation « Opéra national » assure pour les six maisons concernées un soutien financier important de l'État³⁰, même si la part des communes (ou de la métropole pour Montpellier) est majoritaire dans les subventions publiques versées³¹. Comme Lyon et Montpellier, l'ONB dispose de forces permanentes propres (orchestre, chœur, ballet). En outre, la labellisation s'accompagne également de la conclusion de conventions pluriannuelles d'objectifs avec notamment l'État, qui conditionnent le versement de ses subventions à la prise en compte des priorités du ministère de la culture.

Le cadre juridique de la labellisation a été redéfini par l'article 5 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 précitée et par des dispositions réglementaires³². Ce label implique de

²⁹ Le décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles fixe les fondements de l'action des DRAC. Elle articule son action de mise en œuvre de la politique ministérielle avec le préfet de région qui exerce sur elle une autorité hiérarchique et avec les préfets de département, dans une relation fonctionnelle.

³⁰ Paris, Lyon, Bordeaux, Opéra du Rhin, Montpellier, Nancy et depuis 2023 l'Opéra du Capitole de Toulouse. Selon le rapport d'évaluation de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) publié en 2020, le montant des subventions versées à ces maisons (22 M€) – quoique supérieures à la moyenne dont bénéficient les dix autres maisons bénéficiant d'un financement durable de l'État (2,9 M€) – représente moins du tiers des subventions accordées à l'Opéra de Paris. L'ONB est le 3^e le plus soutenu (4,7 M€) derrière Lyon (6 M€) et Strasbourg (5 M€) et devant Montpellier (3,2 M€) et Nancy (3 M€).

³¹ En 2017, 69 % à Bordeaux, 59 % à Lyon, 67 % à Nancy, 61 % à Strasbourg et 64 % à Montpellier (selon le rapport de l'IGAC de juin 2018).

³² Le décret du 28 mars 2017 relatif aux labels et aux conventionnements établit la liste limitative des sept conditions qui subordonnent l'attribution ou le maintien du label, prévoit l'évaluation des conventions pluriannuelles d'objectifs et établit la procédure de nomination du dirigeant ; l'arrêté du ministère de la culture du 5 mai 2017 fixe le cahier des missions et des charges relatif au label « Opéra national en région », notamment l'obligation faite

produire à partir du 1^{er} juillet 2017 « au moins cinq titres lyriques par an (dont au moins une création contemporaine) en version scénique et trois programmes chorégraphiques (dont au moins une création) produits par l'établissement par saison ».

Pour s'inscrire dans cet objectif et dans un contexte financièrement de plus en plus contraint, l'Opéra a fait le choix de programmer durant la saison 2022-23 seulement deux productions lyriques au format habituel (*La Favorite* de Donizetti en mars 2023, *Requiem* de Mozart en janvier 2023), figurant aux côtés de deux reprises (*Madame Butterfly* en novembre 2022 et le *Dialogue des carmélites* en juin 2023). Pour maîtriser ses coûts, il a proposé trois formats « intermédiaires » : *Didon et Énée revisited* (projet de l'Académie de l'Opéra national de Bordeaux, en février 2023), *Une Cenerentola* (en reprise de production avec le Théâtre des Champs-Élysées, en mars 2023) et *Porgy and Bess* (juillet 2023).

La production d'un titre lyrique sur partition de musique contemporaine se révèle également plus difficile à mettre en œuvre qu'une partition du répertoire, du fait des coûts de production plus élevés³³ : toutefois, l'Opéra a pu proposer des titres annuels comme *Pinocchio* en 2017/2018 (coproduction avec le festival d'Aix-en-Provence et l'Opéra-comique), *La légende du roi dragon* en 2019/2020 (coproduction avec l'Opéra de Lille), *Voix humaine* en 2021/2022 (coproduction avec le Théâtre des Champs-Élysées).

Les objectifs en matière de programme chorégraphique (quatre programmes chorégraphiques par saison, constitués de deux spectacles du répertoire et deux spectacles contemporains) et de jeune public s'inscrivent dans le cadre des objectifs fixés par le label.

Les autres objectifs fixent des critères quantitatifs de production : 70 levers de rideau au moins sur ses scènes principales³⁴ (portant sur l'ensemble de la programmation alors qu'était fixé un nombre minimum de 50 représentations lyriques), largement atteint, et d'autre part, au moins 80 % de levers de rideau de spectacles lyriques par les forces artistiques permanentes (avec des taux de réalisation variables sur la période, 68 % en 2017, 60 % en 2018 et 2019 et 73 % en 2022).

L'Opéra national de Bordeaux atteint donc, en très grande partie, les objectifs de sa labellisation « Opéra national en région », s'appuyant sur les effectifs de ses forces artistiques (ONBA, ballet, chœur), lui donnant le deuxième rang national en termes d'emploi de personnel permanent après l'Opéra national de Paris et sur une capacité de programmation d'un nombre de levers de rideau trois fois supérieur environ à l'objectif minimal et qui est un facteur essentiel de son rayonnement. Cependant, les exigences constantes du label « Opéra national en région » dans un contexte de coûts croissants sur le lyrique, voire sur la création en matière de musique contemporaine, l'obligent à s'adapter.

Concernant le label « Orchestre national en région » décerné à l'Orchestre national de Bordeaux-Aquitaine (ONBA), il implique qu'il mène une politique de service public en partenariat avec les collectivités territoriales, en ligne avec le cadre fixé par l'article 1 de l'arrêté du 5 mai 2017 qui lie ce label à l'objectif d'être doté d'emplois artistiques permanents et dont le

aux structures labellisées de « relever d'un statut juridique leur permettant de disposer d'une autonomie de gestion et de suivi financier, a minima celui de la régie personnalisée » et d'autre part, l'obligation de préservation des forces artistiques permanentes.

³³ Liés à la commande, du recours à des musiciens supplémentaires, des droits au profit de la SACD calculés sur les montants des charges et non celui des recettes.

³⁴ Avant le 1^{er} juillet 2017, s'appliquait un seuil minimum de représentations lyriques de 50 levers de rideau lyriques par saison donnant lieu à au moins 20 représentations dans la ville-siège et au moins quatre titres lyriques.

projet doit présenter un intérêt général en matière de production et de diffusion de musique symphonique.

Pour répondre à cette exigence, l'orchestre s'appuie sur la permanence de ses membres et la diffusion du répertoire et de la création symphoniques, ainsi qu'à la structuration de l'emploi de la filière professionnelle. La variété des projets peut aller du répertoire symphonique aux productions lyriques, aux ballets et aux formats divers (ciné-concert, installations, orchestre augmenté, etc.), ainsi qu'aux actions de médiation qui permettent d'élargir le public du répertoire symphonique.

L'obtention de ce label spécifique permet d'aider au financement de la création et de la diffusion d'œuvres symphoniques contemporaines, qui connaissent un taux d'autofinancement souvent dégradé et une fréquentation moindre d'environ 30 %, ce qui oblige à recourir aux commandes d'œuvre et à la mise en réseau en lien avec l'association française des orchestres et des orchestres partenaires au niveau régional (Poitiers, Pau, Limoges). En outre, ce label exige une diffusion du répertoire symphonique, notamment hors-les-murs, avec une attention particulière pour les zones rurales et « blanches » dans lesquelles l'offre symphonique est rare et à des tarifs très inférieurs (entre 12 000 € et 15 000 €) aux coûts réels (en moyenne entre 30 000 € et 45 000 € selon l'Opéra), témoignant ainsi de sa mission de service public d'aménagement culturel.

Cette politique de labellisation est donc garante d'un cahier des charges artistique et culturel dont l'établissement a la charge et qu'il finance à la fois par les subventions publiques et ses ressources propres. Selon l'évaluation nationale de cette labellisation rendue par l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) pour les cinq opéras nationaux en région, cette politique n'a pas « *eu d'effet déterminant sur l'activité artistique des maisons labellisées, qui demeure globalement stable dans le meilleur des cas (...) : il était (et demeure) difficile, voire impossible, pour les maisons, de développer leur activité artistique avec des moyens financiers au mieux constants qui leur permettent difficilement de faire face à des charges dont la croissance, inéluctable, ne peut tout au mieux qu'être ralentie*³⁵ ».

Pris dans le cas bordelais, ce constat demeure d'actualité : au contexte de la baisse des dotations de l'État pour les collectivités locales entre 2014 et 2017 (baisse de la subvention communale d'1 M€ en 2016), avec ses répercussions sur les financements des opérateurs culturels, a succédé une amplification de la logique des coûts croissants (notamment pour le lyrique), liée au contexte inflationniste pesant de façon générale sur les coûts de fonctionnement et de production des maisons d'opéra et l'obligeant à réinventer son modèle économique de production et de diffusion de ses différents répertoires.

³⁵ IGAC, « *Les Opéras nationaux en région. État des lieux et scénarios d'évolution* », juin 2018 (version non confidentielle -mars 2020), page 7.

3.3 Une activité de l'Opéra national de Bordeaux structurée autour des conventions pluriannuelles d'objectifs avec ses financeurs publics et de ses projets d'établissement

3.3.1 Les conventions avec la ville de Bordeaux, l'État et la région Nouvelle-Aquitaine

Afin d'encadrer l'activité de l'établissement, par rapport à des objectifs prédéterminés par ses financeurs, des conventions entre l'Opéra et trois autres acteurs que sont la ville de Bordeaux, l'État et la région ont été conclues pour la période 2013/2017 et 2018/2022. Les objectifs prévus et les résultats obtenus doivent donc être examinés.

3.3.1.1 La convention 2013-2017

La convention affiche trois axes prioritaires pour le projet artistique :

- la valorisation du patrimoine lyrique, chorégraphique et symphonique ;
- l'ouverture aux esthétiques diverses et aux répertoires contemporains ;
- le compagnonnage avec des équipes artistiques renouvelées.

Elle inscrit l'action de l'Opéra dans une logique d'attention aux publics (dans toute leur diversité) et aux territoires du local à l'international.

Dans son rapport précédent, la chambre a constaté un lien insuffisant entre les moyens accordés et les objectifs fixés et formulait la recommandation de « *relier de façon plus tangible, dans les prochaines conventions tripartites, les moyens attribués aux objectifs retenus grâce, entre autres, à l'affichage de projections d'activités accompagnées de leurs traductions financières et budgétaires ; poursuivre le développement des indicateurs de suivi de tous les objectifs de la convention et identifier par objectif, à partir de la comptabilité analytique, l'utilisation effective des subventions* ».

Dans le cadre de sa mission sur la labellisation de mars 2017³⁶, l'IGAC a également pu fournir des éléments d'évaluation sur l'application de la convention pluriannuelle d'objectifs, quelques mois avant son terme. Qualifiant cette convention de « *sanctuaire aux dimensions floues* », la mission constate en matière de contenu et de missions affichés « *une exhaustivité remarquable, confinant peut-être à la surabondance dès lors que ne sont pas adjoints au regard des déclarations et des énoncés traitant de la programmation, des objectifs précis associés à un chiffrage ou à un budget-type ainsi que les critères qui concourront à procéder à l'évaluation intermédiaire et finale de la convention*³⁷ ».

Elle retient également que si la convention prévoit l'échéancier de versement des subventions, elle ne « *présente pas de budget analytique type au regard des missions ou des programmes clefs de la convention* » et par ailleurs n'avoir pas « *observé que la présentation faite des budgets annuels lors débats d'orientation budgétaire n'était pas assise sur les items hiérarchisés de la convention* ». Dès lors, elle recommande que « *l'architecture de la prochaine*

³⁶ L'Opéra national de Bordeaux, mission d'évaluation, rapport provisoire de mars 2017.

³⁷ Ibid., page 55.

convention soit rationalisée et ordonnée (moins descriptive que prescriptive) autour d'une hiérarchie claire entre les missions, les objectifs d'une part ; entre objectifs d'autre part. Elle recommande en outre que soient définis et associés aux objectifs des programmes budgétés et des indicateurs de mesure des résultats par programme³⁸».

Ces constats et préconisations rejoignent donc ceux de la chambre.

3.3.1.2 La convention 2018–2022 et ses perspectives

La convention pluriannuelle d'objectifs 2018-2022 s'inscrit dans la continuité de la précédente. Elle a été approuvée par le conseil d'administration de l'Opéra le 23 mai 2019.

Elle réaffirme le fait que l'Opéra constitue un pôle d'excellence, de production, de transmission et d'insertion dans les domaines lyrique, chorégraphique et musical et reprend les deux premiers axes prioritaires de la convention précédente :

- la valorisation du patrimoine lyrique, chorégraphique et symphonique ;
- l'ouverture aux esthétiques diverses et aux répertoires contemporains.

Tout en reprenant les objectifs d'ouverture aux divers publics et aux territoires, la convention insiste sur le « *développement significatif des activités de sensibilisation, de médiation et de transmission auprès des publics élaborés avec ceux-ci, ainsi que sur le renforcement des partenariats à l'échelle de la région dans l'objectif d'une irrigation territoriale équilibrée* ».

La convention fixe également le principe de traduire dans un projet d'établissement (qui définit lui-même un projet artistique) les orientations stratégiques, les missions et objectifs pour les cinq années à venir et prévoit qu'elle a également pour objet de « *s'entendre sur les modalités administratives et financières de la mise en œuvre et de l'évaluation de cette convention pluriannuelle d'objectifs* ».

Elle s'inscrit également dans les engagements portés par les partenaires publics de l'Opéra.

Pour Bordeaux, l'Opéra doit être un élément essentiel de la vie culturelle de la ville et de son agglomération, grâce à l'engagement et la qualité de ses composantes artistiques qui permettent une ouverture sur les publics les plus divers et participent de son rayonnement national et international. En outre, la ville insiste sur l'Opéra qui « *se doit d'être exemplaire dans les champs principaux de l'action culturelle municipale* », impliquant une coordination de sa programmation avec les autres institutions culturelles, les projets de création pour découvrir de nouvelles œuvres du répertoire et en revisiter certaines, les liens à mettre en place avec les autres structures (Théâtre national de Bordeaux Aquitaine – TnBA – et la Manufacture Centre de Développement chorégraphique national – CDCN). L'éducation artistique et culturelle figure également comme un objectif affiché, par le biais notamment du renforcement des liens avec le Conservatoire à rayonnement régional Jacques-Thibaud et les initiatives comme le dispositif d'éducation musicale et orchestrale (Démos).

Pour l'État, « *conformément aux dispositions de la charte des missions de service public du spectacle vivant* », l'Opéra constitue un pôle de création, de formation et de production de spectacles lyriques, symphoniques et chorégraphiques inscrit sur son territoire

³⁸ Ibid., page 55.

et à vocation nationale et internationale. Pour s'inscrire dans ces enjeux, le projet de l'Opéra doit viser à « *l'irrigation artistique et culturelle du territoire en dialogue partenarial avec les collectivités [...] en favorisant l'itinérance, dans une démarche renouvelée et réaffirmée d'éducation artistique et culturelle, d'accompagnement des pratiques notamment en amateur, en privilégiant les territoires urbains et ruraux identifiés par l'État et les collectivités et dans ce cadre les publics jeunes* ».

Pour la région Nouvelle-Aquitaine, conformément à son règlement d'intervention en faveur de la culture, le projet artistique et culturel doit répondre aux objectifs qu'il fixe, dans le cadre des compétences d'aménagement culturel durable du territoire, de soutien à la création, d'aide à la diffusion sur l'ensemble du territoire et prioritairement sur les territoires ruraux et de politique de la ville, de sensibilisation des publics prioritaires (fragilisés économiquement, socialement ou empêchés) et de formation des professionnels dans le spectacle vivant.

La détermination des objectifs respectifs des tutelles conduit à dégager des objectifs généraux partagés, recouvrant les champs de la production et création culturelle, de la médiation et de la diffusion des œuvres vers les différents publics, un rôle de pôle de ressources et d'aménagement culturel par la diffusion du rayonnement de l'Opéra. Ces objectifs doivent également s'inscrire dans un engagement « *d'encadrer et garantir les conditions d'un budget stabilisé* ».

S'agissant de la recommandation de la chambre d'enrichir les prochaines conventions de projections d'activités accompagnées de leurs traductions financières et budgétaires, la convention a certes été enrichie d'une prospective financière fixant des niveaux de recettes propres fixées (billetterie, coproductions, mécénat). Elle ne relie toutefois pas directement l'attribution des moyens à la réalisation du programme d'action qui se déduit à la lecture du chapitre IV, notamment par saison 200 levers de rideau, 15 productions dédiées au jeune public, un minimum de cinq titres lyriques et quatre titres chorégraphiques. Elle se borne à préciser que « *la réalisation des objectifs est liée au respect du plan de financement* », formulation qui aurait mérité d'être clarifiée pour lier davantage l'attribution des subventions au respect du cahier des charges artistique.

Dans la continuité de la précédente convention, des modalités d'évaluation et de suivi de son application ont été prévues (chapitre VI) :

- la réunion d'un conseil d'orientation au moins deux fois par an avec pour rôle d'accompagner et d'évaluer la mise en œuvre de la convention quinquennale et chargé d'examiner en juin 2021 le rapport d'évaluation de la convention, préparé par l'établissement et portant notamment sur les aspects artistiques et financiers ;
- le rapport annuel du directeur général de l'Opéra portant sur l'évaluation de la réalisation des missions de la convention ;
- une évaluation des objectifs de la convention par l'État ;
- une auto-évaluation par l'établissement de la mise en œuvre du projet artistique et culturel six mois avant l'expiration de la convention ;
- une liste d'indicateurs et ratios est définie avec pour objectif une finalisation courant 2019.

Le rapport d'évaluation de la convention n'a pas été réalisé, de même que les rapports annuels du directeur général sur l'évaluation de la convention : l'absence de production de ces rapports d'évaluation ne permet donc pas une évaluation *ex post* des objectifs définis dans la

convention pluriannuelle d'objectifs³⁹. À défaut, l'Opéra a fourni des indicateurs quantitatifs de fréquentation ou financiers dans le cadre de ses rapports d'activité ou d'orientations budgétaires et dans le cadre d'enquêtes nationales menées par la réunion des Opéras de France notamment. Quoiqu'utiles, ces indicateurs ne remplacent toutefois pas les documents prévus par la convention pluriannuelle.

En remplacement d'une réelle évaluation de la convention, un travail a été mené en 2022 sous la forme de trois réunions thématiques et transversales aux équipes de l'ONB qui n'ont pas fait l'objet de restitutions écrites. Un travail concerté est en cours entre l'établissement et ses tutelles afin de faire évoluer les indicateurs d'activité pour la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs portant sur la structure de programmation (dans et hors les murs), les actions culturelles et territoriales et les différentes manifestations portées par l'Opéra. Ce tableau des indicateurs et objectifs sera annexé à la future convention pluriannuelle d'objectifs 2024-2027 : cette démarche est essentielle afin de pouvoir davantage apprécier l'atteinte des objectifs et les moyens qui leur sont affectés.

À l'aune des travaux en cours et des points approfondis dans la suite du rapport, la chambre ne peut que recommander à l'établissement de prévoir :

- une prospective financière permettant également d'inscrire les financements publics dans la durée, sous réserve de l'annualité budgétaire ;
- de relier cette prospective à des objectifs d'activité, le cas échéant modulables à la hausse ou à la baisse en fonction des circonstances : des indicateurs sur la quantification de la programmation sont nécessaires afin de documenter les levers de rideau et manifestations organisés (notamment en matière d'éducation artistique et culturelle et de tournées en région) ;
- des indicateurs de fréquentation permettant de mieux connaître les publics et la structure tarifaire des places (notamment les billets réduits et les gratuits) ;
- des indicateurs budgétaires analytiques permettant un suivi en coûts complets de certaines missions, notamment l'éducation artistique et culturelle et la politique de diffusion régionale, afin de forfaitiser les coûts d'intervention des forces permanentes artistiques.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la DRAC a souhaité que soit mieux objectivée l'activité globale de l'Opéra avec des indicateurs quantifiés adossés à des indicateurs budgétaires analytiques et que soit réalisée une prospective financière (qui, pour l'Opéra, devra être réajustée régulièrement). Selon la région, le suivi des objectifs attendus de l'Opéra⁴⁰ suppose que « *la notion de budget analytique [ait] notamment été formalisée, sous forme d'outils et d'indicateurs, déclinée sous chaque objectif de la future convention pluriannuelle d'objectifs* ». L'Opéra indique de son côté que « *l'amélioration de la connaissance du public et de son évolution est cependant perfectible : le financement d'études régulières sur le public pourrait*

³⁹ Comités d'évaluation sur les thématiques de la création (14 avril 2022), des territoires (13 mai 2022) et de la gouvernance (17 juin 2022).

⁴⁰ *Renforcer la coproduction et l'accueil en résidences rémunérées de compagnies régionales avec une ouverture aux compagnies issues d'autres départements que la Gironde. - Augmenter la part du public régional de l'ONB (9 % à ce jour) notamment grâce à un renforcement de la diffusion hors les murs en formats légers de l'orchestre, du ballet, du chœur. - Augmenter les partenariats hors Gironde sur le hors les murs, et notamment vers le nord de la Région. - Augmenter l'action culturelle déployée hors Gironde, et de préférence vers le nord de la Région. - Promouvoir l'égalité Femmes Hommes dans le cadre de la politique de ressources humaines et continuer à rationaliser les moyens RH. - Renforcer les actions en faveur de la transition écologique en termes de mobilité, d'alimentation durable et de consommation énergétique.*

permettre une meilleure vérification de l'efficacité de la politique suivie. Un changement de logiciel de vente est actuellement à l'étude et permettra d'optimiser cet objectif. ».

L'enjeu du suivi et d'évaluation de la convention est donc bien identifié par l'Opéra et ses tutelles.

Recommandation n° 2 (réitérée et complétée) : établir dans la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs une prospective financière adossée à des objectifs d'activité, à une série d'indicateurs de fréquentation retraçant les objectifs envisagés et le suivi des publics ainsi qu'à des indicateurs budgétaires analytiques permettant un suivi à coûts complets de missions identifiées. Veiller au suivi et à l'évaluation de l'exécution de la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs. **[Non mise en œuvre].**

3.3.2 Les projets d'établissement réussis

Un projet d'établissement a été réalisé pour chaque mandature, avec un portage par les directeurs généraux respectifs.

Le premier projet d'établissement s'inscrit dans la continuité de la nomination de M. X, qui après une phase de consultation de six mois en 2017, a été présenté au conseil d'administration du 6 avril 2018 puis diffusé au personnel de l'établissement et annexé à la convention pluriannuelle d'objectifs. Fondé sur des orientations artistiques, il hiérarchise les différents objectifs en orientations stratégiques et prérequis :

- se positionner comme un opéra de premier plan à l'échelle européenne, atout essentiel de l'attractivité du territoire ;
- être au cœur de la vie culturelle, sociale et économique de la métropole et de la région ;
- transmettre, former et accompagner.

Le document pose d'abord un diagnostic et des prérequis puis fixe des orientations stratégiques. Dans son diagnostic, il insiste sur « *une institution en surchauffe* » du fait d'une « *situation financière très tendue en raison de l'arrêt de l'augmentation systématique des subventions publiques et des charges d'exploitation à assumer pour l'auditorium, ainsi que la pression des partenaires et les demandes diversifiées sur les objectifs et les missions* ». Il reprend le constat d'un « *effet d'étau* », souligné par le rapport de l'IGAC, « *qui met en péril les budgets variables que sont l'investissement artistique, les tournées, enregistrements et la communication et l'action culturelle* ⁴¹ ». L'objectif du projet d'établissement est donc de desserrer cet effet d'étau en identifiant plusieurs axes d'optimisation comme :

- le questionnement sur le statut de l'établissement, l'objectif étant de pouvoir se donner les moyens juridiques d'un changement de modèle économique afin de développer des activités commerciales ;
- le développement du mécénat et les coproductions ;
- l'augmentation des recettes de la billetterie *via* l'optimisation des processus de programmation et de production pour augmenter l'activité ;

⁴¹ Projet d'établissement, page 4.

- en matière de ressources humaines, le projet d'établissement identifie quatre défis en matière de concertation, de communication interne, d'élaboration d'un nouvel organigramme, de mise en place d'une politique salariale.

Même si la crise sanitaire a conduit l'établissement à un fonctionnement atypique, des éléments d'évaluation de ce projet d'établissement peuvent être établis.

En matière d'évolution du statut, un diagnostic a été posé par une étude réalisée par le cabinet Ernst & Young, dans le cadre d'un mécénat de compétences. Elle conclut que l'établissement public de coopération culturelle est le mode de portage adapté à l'établissement en lieu et place de la régie personnalisée. Cependant, l'évolution du statut, très dépendante des positions des financeurs, n'a pas été mise à l'agenda.

Par ailleurs, l'établissement a cherché à développer une stratégie en matière de coproduction et a développé le mécénat (création d'un poste de chargé de mission en 2017 et d'une direction du mécénat en septembre 2022). Si l'augmentation des recettes de billetterie a été constatée, elle est toutefois contrebalancée par son corollaire, l'augmentation des charges de production liée à un accroissement du nombre de levers de rideau, notamment en 2018/2019.

Une importante réorganisation des services a par ailleurs été menée : lancée dès décembre 2017⁴², elle s'est traduite au 1^{er} juin 2018 par la nomination de directeurs adjoints au sein des directions supports (direction des ressources humaines, direction administrative et financière, direction des publics) et la création d'une direction des publics, structurée autour de deux pôles (l'un en médiation, transmission et valorisation du rayonnement ; l'autre en matière d'activité marketing et commerciale). Cette réorganisation s'est poursuivie avec, au 1^{er} septembre 2022, une rationalisation de la coordination artistique et de la production technique par la création de deux directions – la direction technique et la direction de la production – et la création d'un poste de délégué de l'orchestre, avec une responsabilité managériale sur les musiciens et de gestion financière.

Un nouveau projet d'établissement a été élaboré et présenté lors du conseil d'administration du 29 mai 2023.

Il marque la réorientation des objectifs de l'établissement, conforme au projet d' « *Opéra citoyen* » porté par le nouveau directeur général M. Y et les tutelles. Ce projet d'établissement fixe en conclusion des priorités qui sont « *la diversification du public, l'engagement pour une transition écologique et pour une action sociale en profondeur [...], sans pour autant perdre son identité régionale, nationale et internationale* ».

Afin de parvenir à la diversification du public, l'Opéra mise sur des projets déployés sur des lieux d'action que sont notamment les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi qu'en lien avec l'association qui regroupe les 11 centres d'animation de Bordeaux. Il s'appuie également sur des ateliers de création en milieu pénitentiaire, l'éducation artistique et culturelle, la médiation avec les publics adultes, les rencontres avec les artistes, les ateliers de pratique, l'orchestre Demos, la politique d'accessibilité et les projets de formation et de transmission en faveur de l'emploi culturel, l'Académie de l'Opéra inspirée du modèle des incubateurs de talents.

Le projet d'établissement envisage également de nouvelles orientations autour de l'accélération de la transition écologique, la relance du schéma directeur de travaux (ciblé notamment sur le Grand-Théâtre) et, en matière d'activité, d'une politique de responsabilité

⁴² Délibération du 22 décembre 2017 « présentation des principes cadres d'une évolution de l'organisation générale de l'Opéra ».

sociétale des organisations (RSO), impliquant la création d'un comité de transition écologique et sociale et la réalisation d'un audit environnemental *via* un mécénat de compétences.

La mise en œuvre du projet d'établissement est conditionnée par les moyens financiers disponibles, s'inscrivant dans « un budget constant » avec une adaptabilité du projet qui pourra « être amendé ou allégé en cours des mandats, en fonction des évolutions décidées au regard des audits financiers de 2023, de l'audit organisationnel devant se dérouler en parallèle et des études des publics les plus récentes »⁴³.

Le projet d'établissement envisage également de renforcer sa dimension métropolitaine en développant un programme « hors-les-murs » avec l'objectif de créer pour les exercices 2026 et 2027 un programme d'opéra métropolitain construit sur mesure avec les communes partenaires qui souhaiteront établir des conventions avec l'ONB.

3.4 La fréquentation des publics et la politique tarifaire

3.4.1 Un suivi de la fréquentation des publics particulièrement défaillant et qui doit être amélioré

Le présent contrôle a révélé la difficulté à disposer d'indicateurs de fréquentation sur une série chronologique continue (hors effet crise sanitaire) et sur un périmètre stabilisé : l'établissement a expliqué cette difficulté par le contexte exceptionnel de la crise sanitaire, qui a conduit notamment à abandonner la documentation des indicateurs de fréquentation annexés aux rapports d'activité jusqu'à la saison 2019-2020 en raison du sous-effectif de la direction des publics en charge de ce suivi.

Ainsi, pour disposer de données homogènes sur un périmètre identique, il convient de se référer aux données de fréquentation contenues dans les rapports d'activité, comme l'illustre le tableau ci-après :

⁴³ Projet d'établissement 2023, p.3.

Tableau n° 3 : la fréquentation issue des rapports d'activité

Saisons	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020	2020 2021	2021 2022	2022 2023 ***
Nombre de places totales (a)	137 375	163 632	187 653	112 109	60 186	178 672*	
dont Places payantes	124 229	141 634	149 745	100 473	NC	153 950	
Entrées lors manifestations événementielles (c)**	33 443	43 572	63 466	23 298	NC	14 477	
Fréquentation totale (a+c)	170 818	207 204	251 121	135 407	Non chiffrée	193 149	
dont scolaires	15 000	17 800	11 000	9 000	2 717*	9 955*	
Public jeune moins de 28 ans		1 sur 4	1 sur 4		1 sur 4	1 sur 4	
Taux remplissage (en %)	89	89	89	89	93	76	
Abonnés	7 058	6 673	7 067	7 000 environ	2 708	4 476	5 141
Coût moyen place (en €)		25	30	30	41	35	

* selon le rapport d'activité : pour le nombre de places totales, 173 000 mais chiffre corrigé a posteriori.

** : chiffres retenus issus des indicateurs annexés aux rapports d'activité, plus précis que ces derniers (de 2016 à 2020).

*** Données de fréquentation non disponibles pour l'Opéra en mars 2024 (à l'exception du nombre d'abonnés).

Source : CRC NA d'après les rapports d'activité et indicateurs annexés de l'ONB et en 2021/2022 par une note sur la fréquentation

Au-delà de ces données générales, se pose la question de la construction d'un tableau de bord de suivi d'indicateurs de fréquentation permettant d'enrichir la connaissance des publics, de façon plus précise que les données des rapports d'activité.

En effet, les indicateurs annexés jusqu'en 2019/2020 aux rapports d'activité permettaient de suivre le nombre de productions, de représentations, selon le type de places, payantes, gratuites, invitations, jeune public ainsi que les taux de remplissage. Le format de ces indicateurs n'a pas été reconduit durant la crise sanitaire, ce que l'établissement justifie par le caractère atypique de la période et la mobilisation des ressources pour procéder notamment au remboursement de représentations et de places annulées durant cette période. Toutefois, en sortie de crise, l'établissement n'a pas repris le format de collecte des données utilisé auparavant, puisque le rapport d'activité 2021/2022 se limite à fournir le nombre de participants et de places éditées sans reprendre les indicateurs annexés aux précédents rapports d'activité jusqu'en 2020.

Afin d'obtenir des données plus fines, il a été demandé de produire lors de l'instruction un détail comportant la décomposition entre les places payantes, gratuites et réservées au jeune public scolaire et au sein de la programmation tout public. Ce détail de la fréquentation n'a pu être fourni sur la saison 2020/2021 mais l'a été sur la saison 2021/2022, avec toutefois des écarts significatifs comparés aux données du rapport d'activité puisque sont dénombrées 178 672 places totales contre 173 000 places dans le rapport d'activité. En outre, cette restitution est limitée à un recensement des places payantes ou gratuites (dont invitations et générales) et concernant les représentations pour le jeune public (dont scolaires).

Toutefois, le logiciel de billetterie *Sirius* permet un recensement plus fin de la fréquentation : pour chaque représentation ou chaque programme, les places totales sont décomposées en places à plein tarif, tarifs réduits, catégories, gratuites et invitations ; ce maillage fin n'est toutefois pas consolidé dans les extractions annuelles agrégées. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'établissement indique qu'il s'est doté d'un outil d'analyse des ventes par programme (*PIMS*) qui permet une lecture plus précise des comportements d'achat par type de spectacle et des profils de spectateur. Cependant, il serait utile que l'établissement puisse établir des extractions annuelles décomposant la fréquentation par représentation, voire par programme, et les différents tarifs associés.

Ce logiciel de billetterie est administré par la direction des publics mais également utilisé par la régie de recettes en charge de la billetterie. Les données qu'il fournit alimentent différents documents : les rapports d'activité par saison artistique (réalisés par la direction des publics), comportant des indicateurs dédiés de fréquentation sous une forme extrêmement simplifiée (une page dans le rapport mentionnant le nombre de participants, les places éditées, la part du jeune public), les rapports d'orientations budgétaires (réalisés par la direction administrative et financière) documentant par exercice budgétaire, un suivi de la fréquentation sur représentations payantes, avec les taux de remplissage associés ainsi que de l'éducation artistique et culturelle et des tournées des forces artistiques.

Des écarts ont été constatés entre les données extraites de *Sirius* et le nombre de places recensées dans les rapports d'activité, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 4 : écarts observés dans le recensement des places

<i>Libellé</i>	2017 2018	2018 2019	2019 2020	2020 2021	2021 2022
<i>Total des places selon rapports d'activité</i>	180 533	187 653	112 109	60 186	178 672
<i>Total des places selon extractions Sirius « données brutes » 2023</i>	228 851	213 099	177 033	79 368	160 915
<i>Écart</i>	48 318	25 446	64 924	19 182	-17 757

Source : CRC NA d'après le logiciel de billetterie Sirius et les rapports d'activité

Après échanges avec l'établissement, ces écarts s'expliquent par des changements de périmètre dans le recensement des places et par des difficultés de retraitement sur les places annulées, sans que toutefois les écarts aient pu être explicités plus précisément.

Ainsi, si les places de générales et pré-générales sont comptabilisées dans Sirius jusqu'en 2021⁴⁴, elles n'ont été recensées dans les bilans de fréquentation, notamment pour les rapports d'activité, qu'à partir de 2019/2020. Pour l'établissement, ces places (gratuites) permettent de diversifier son public (scolaires, soutiens mécénat, public ciblé au titre de l'action sociale, etc.) en élargissant son offre artistique. *Sirius* intègre également les places au titre des opérations promotionnelles (visites, expositions d'été, etc.).

De plus, le logiciel Sirius ne retraite pas en requête directe les places annulées durant notamment la crise sanitaire et donc également les recettes à déduire (cf. tableau ci-après). Selon l'établissement, les remboursements sont référencés via des flux de remboursements automatiques ou de façon manuelle via un fichier *Excel* (pour les spectateurs hors UE).

⁴⁴ 21 851 places en 2017/2018 ; 19 829 places en 2018/2019 ; 5 408 places en 2020/2021 ; 12 694 en 2021/2022. À partir de 2021/2022 ces places ne sont plus ventilées dans les états annuels *Sirius*.

Tableau n° 5 : écarts de recettes entre les données *Sirius* et les données des rapports d'activité (en €)

<i>Libellé</i>	2017/2018	2018/2019	2019/2020
<i>Total recettes selon rapports d'activité quand précisé</i>	4 857 343	5 142 504,00	3 311 120,00
<i>Total recettes selon extractions Sirius « données brutes » 2023</i>	5 074 047	5 355 029,30	4 900 686,40
<i>Écart</i>	216 704	212 525,00	1 589 566,00

Source : CRC NA d'après le logiciel de billetterie *Sirius* et les rapports d'activité

L'enjeu pour l'établissement est donc à la fois de pouvoir stabiliser un périmètre de sa fréquentation, de s'y tenir, et d'avoir dans *Sirius* des données exploitables pour justifier sa billetterie (cf. partie 4.3).

De plus, il s'agira également de stabiliser une batterie d'indicateurs pérenne. La difficulté pour la constituer tient à la fois aux outils utilisés (logiciel *Sirius* de billetterie à paramétrer plus finement voire changer d'outil) et à la mobilisation des compétences internes pour exploiter les données. Il est constaté à ce stade que la direction des publics centralisant ces données dans le cadre des rapports d'activité est une direction davantage orientée vers une stratégie de développement des publics (axée sur le marketing, la communication et les relations publiques) que vers un travail d'observation aux fins d'une meilleure connaissance des publics accueillis.

Cette fonction d'observatoire des publics doit s'inscrire dans une logique de meilleure connaissance du public eu égard à des objectifs fixés en matière de développement culturel, et de sa structure tarifaire. À cette fin, l'établissement a mis en place début 2021 un cadre de *reporting* des recettes de la billetterie et souhaite renforcer le suivi et le *reporting* de la fréquentation des publics (réflexion sur le changement de son logiciel de vente).

Par ailleurs des enquêtes périodiques permettent d'enrichir sa connaissance du public et de disposer de données parfois comparatives avec d'autres maisons.

Ainsi, selon une étude de 2017⁴⁵, le public accueilli se caractérise par une audience majoritairement féminine (59 % de femmes) et un âge moyen des spectateurs de 51 ans, âge variant selon les spectacles (57 ans de moyenne pour les spectateurs lyriques, 54 ans pour le public « concert » et 45 ans pour le public ballet). Les actifs représentent 57 % des spectateurs (dont 27 % de cadres) contre 29 % de retraités et 14 % d'étudiants/scolaires. Le public est originaire à 83 % de la Gironde, dont 63 % venant de Bordeaux-Métropole (par ailleurs, selon les données de l'établissement, le public bordelais représente un tiers du public). Parmi les touristes venant à l'opéra, 57 % des touristes sont venus à Bordeaux spécialement pour assister à un spectacle qu'il propose. L'étude établit également que le coût du siège⁴⁶ est de 117 € à l'ONB (contre 150 € au niveau national)⁴⁷.

Une nouvelle enquête réalisée en mars 2023⁴⁸ constate que le public peine à revenir à l'opéra (six spectateurs sur dix y vont moins souvent depuis la crise sanitaire). La conjoncture économique défavorable est identifiée comme un frein majeur à la venue à l'ONB puisqu'un

⁴⁵ Étude des forces musicales en novembre 2017 établissant le portrait des opéras et festivals d'art lyrique (à partir de données 2014).

⁴⁶ L'étude précitée définit le coût du siège comme la part entre le budget total et les places disponibles. En rapportant ce coût aux places occupées (payantes et invitées), le coût du siège s'établit à 140 € HT contre 183 € HT au niveau des opéras en région.

⁴⁷ Avec des variations importantes selon le genre : 137 € pour le lyrique (170 € au niveau national), 100 € pour les concerts (40,2 € au niveau national), 101 € pour les ballets (59,7 € au niveau national).

⁴⁸ Enquête de l'Insee sur l'Opéra national de Bordeaux restituée en mars 2023.

spectateur sur deux imaginait renoncer à venir à l'Opéra pour des raisons économiques, même si la majorité du public considère que l'offre tarifaire est adaptée au regard de la qualité des représentations. Lieu d'ouverture culturelle, l'opéra est également perçu comme une pratique culturelle exigeante et une institution culturelle d'excellence artistique. La programmation est jugée comme un point fort : ce sont les ballets, les opéras et les concerts symphoniques qui rencontrent la plus forte adhésion au détriment du genre contemporain, des récitals, de la musique de chambre et sur instruments anciens.

Recommandation n° 3 : fiabiliser et stabiliser un périmètre de données de fréquentation par saison, afin d'assurer un suivi notamment de la structure tarifaire et des publics accueillis et prévoir un *reporting* régulier de ces données au conseil d'administration et dans les rapports d'activité. **[Non mise en œuvre]**.

3.4.2 La répartition de la fréquentation sur représentations payantes par exercice budgétaire

Compte tenu de cette discontinuité dans la production des données de fréquentation, il peut être utile d'établir des comparaisons à partir des données par exercice budgétaire figurant dans les rapports d'orientations budgétaires.

Tableau n° 6 : nombre de représentations payantes depuis 2017 par exercice budgétaire

Nombre de représentations payantes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total cumulé	Part par catégories
<i>Lyrique</i>	23	28	35	20	18	41	165	17,8 %
<i>Ballet</i>	42	42	45	8	31	39	207	22,3 %
<i>Musique</i>	99	100	100	29	56	109	493	53,1 %
<i>Compagnies invitées</i>	3	23	12	5	5	16	64	6,9 %
TOTAL	167	193	192	62	110	205	929	100 %

Source : rapport 2023 d'orientations budgétaires (hors exposition d'été, séances jeune public et scolaires)

Ce sont les concerts (53,1 %) qui représentent la majorité des représentations devant les ballets (22,3 %) et le lyrique (17,8 %).

Tableau n° 7 : fréquentation sur représentations payantes depuis 2017

Fréquentation	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total cumulé	Part par catégorie
<i>Lyrique</i>	20 010	23 713	28 855	1 724	6 792	30 194	111 288	15,8 %
<i>Ballet</i>	33 104	32 328	34 628	3 355	20 954	27 782	152 151	21,7 %
<i>Musique</i>	96 726	87 331	94 497	24 517	39 137	72 632	414 840	59,0 %
<i>Compagnies invitées</i>	1 450	7 743	5 339	3 213	2 961	3 693	24 399	3,5 %
TOTAL	151 290	151 115	163 319	32 809	69 844	134 301	702 678	100 %

Source : rapports d'orientations budgétaires 2018 à 2023

Après avoir atteint un point culminant en 2019, avec environ 163 000 spectateurs payants, la fréquentation décroît pour atteindre environ 134 000 spectateurs en 2022. La courbe de fréquentation suit le nombre de représentations : les concerts attirant 59 % du public payant, les ballets presque 22 % et le lyrique environ 16 %.

Tableau n° 8 : taux de remplissage par catégorie de représentations

Taux de remplissage	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
<i>Lyrique</i>	86 %	95 %	91 %	98 %	99 %	65 %	90 %	90 %
<i>Ballet</i>	94 %	94 %	92 %	99 %	100 %	88 %	94 %	95 %
<i>Musique</i>	87 %	82 %	78 %	87 %	86 %	68 %	63 %	77 %
<i>Compagnie invitée</i>	88 %	100 %	96 %	97 %	100 %	77 %	91 %	94 %

Source : rapport 2023 d'orientations budgétaires

Les taux de remplissage sont supérieurs à 90 %, avec un niveau légèrement inférieur pour les concerts (77 %) qui s'explique toutefois par la jauge supérieure de l'Auditorium.

3.4.3 Les objectifs de la politique tarifaire et les publics qu'elle cible

3.4.3.1 L'organisation générale des tarifs

La politique tarifaire de l'établissement doit tenir compte de la nécessité d'optimiser la mission de service public d'accès au plus grand nombre, des moyens budgétaires alloués et du taux de fréquentation. Elle recouvre différents domaines (qui font l'objet d'une délibération portant sur la période d'une saison) :

- le tarif des billets de chacun des spectacles pour l'achat de places individuelles ;
- la tarification des différentes activités autres que les spectacles (visites, ateliers, insertions publicitaires, etc.) ;
- la tarification spécifique en faveur de publics ciblés (les membres du Club Opéra, les scolaires, les bénéficiaires d'associations du champs social, etc.) ;
- la composition des formules d'abonnement ;
- les conditions tarifaires appliquées.

Quelques changements dans les orientations tarifaires sont intervenus depuis 2016 :

- une hausse des tarifs en 2016 compte tenu du contexte budgétaire ;
- une simplification des formules d'abonnement et l'instauration d'un abonnement libre : à partir de la saison 2021/2022, la formule Carte Blanche comprenant cinq spectacles minimum, genres et catégories de places au choix du spectateur, permettant de compléter l'abonnement par des réductions supplémentaires de 15 % ;
- en direction des jeunes, un *pass* jeunes permettant un accès illimité pour un tarif mensuel de 15 € a été mis en place depuis l'ouverture de l'Auditorium, en contrepartie d'un engagement sur trois mois : cependant, cette formule était un réel frein pour le public ciblé et a été remplacée lors de la saison 2022/2023 par l'abonnement jeunes 16/28,

permettant aux jeunes de 16 à 28 ans d'assister à cinq spectacles minimum au tarif de 10 € la place sur tous les spectacles. En outre, les moins de 28 ans bénéficient d'environ 50 % de réduction sur tous les spectacles et de places à 8 € 48 heures avant le début de la représentation ;

- à partir de la saison 2022/2023, la restriction d'un tarif réduit pour les groupes de dix personnes et les familles nombreuses et sa fin pour les seniors ;
- dans le cadre du changement de présidence en juillet 2020, le choix a été fait d'instaurer de nouveaux dispositifs visant à la diversification des publics et à l'accessibilité des tarifs : nouvelle offre *Osez l'opéra* pour des primo-spectateurs (trois spectacles pour 60 euros), ajout de la catégorie des bénéficiaires des minima sociaux dans les publics éligibles à la réduction de 50 %, et création en septembre 2022 du dispositif de places solidaires gratuites (attribuées lorsque certains spectacles n'affichent pas complet, un quota de places libres est réservé gratuitement aux acteurs sociaux sous convention avec l'Opéra afin qu'ils les distribuent à leurs bénéficiaires).

Ainsi, le prix des places varie pour la saison 2023/2024⁴⁹ selon trois catégories tarifaires différenciés, de 5 € à 115 €⁵⁰ (cf. annexe n° 3).

Les objectifs généraux recherchés par cette politique tarifaire sont donc de garantir un niveau de recettes pour contribuer au développement des ressources propres de l'Opéra tout en veillant à ce que le prix ne soit pas, autant que possible, dissuasif. L'enjeu de développement et de diversification est donc appréhendé autour de la fidélisation des publics amateurs par le biais de formules d'abonnement flexibles, de réductions et d'offres spécifiques.

Si ces objectifs n'appellent pas d'observation, le contenu des délibérations tarifaires pourrait être enrichi. Par exemple, une mesure comme la suppression du tarif *senior*, prise pour la saison 2022/2023, ne s'appuie pas sur une analyse de son impact en termes de fréquentation, ni sur les recettes supplémentaires qu'elle pourra générer. Elle est la résultante d'un choix politique ciblant une tarification spécifique en fonction des bénéficiaires de minima sociaux tous âges confondus et sur une comparaison avec d'autres pratiques tarifaires d'autres opéras. Toutefois, un choix politique mérite d'être techniquement argumenté.

Il conviendrait donc que dans la délibération annuelle portant sur les tarifs de la saison à venir l'Opéra évalue l'impact financier des évolutions de tarifs. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'Opéra a mis en avant la difficulté d'un chiffrage en amont de la politique tarifaire dans sa globalité compte tenu de la multiplicité des facteurs intervenant sur la fréquentation des spectacles : notoriété de l'artiste, attractivité du programme, difficile mesure de l'élasticité de la fréquentation en fonction du tarif, manque de moyens disponibles pour réaliser un travail de fond sur l'ensemble de la tarification.

Compte tenu de ces éléments, l'exercice d'évaluation de la politique tarifaire envisagée serait toutefois circonscrit à ces éléments de tarification les plus structurants comme les réductions éventuelles ou gratuités ainsi que pour des catégories de spectateurs (formules d'abonnement notamment). Au-delà de la fixation annuelle des tarifs par saison, il serait utile que l'établissement réalise également un bilan annuel de la tarification qui pourrait être présenté dans le semestre qui suit la fin d'une saison.

⁴⁹ Délibération du conseil d'administration du 29 juin 2023.

⁵⁰ Le tarif maximum a été réduit puisqu'il était porté à 160 € en 2017/2018 pour des places au *Carré Louis* du Grand-Théâtre et au *Carré Dutilleux* de l'Auditorium. Pour la saison 2023/2023, un tarif exceptionnel à 150 € pour la représentation *Lang Lang* et par ailleurs les places de 4^e catégorie en dernière minute ont été relevés de 8 € à 10 €.

Du fait de la multiplicité des tarifs (et de tarifications spécifiques comme par exemple pour les dispositifs d'action culturelle) et des actualisations régulièrement opérées, un nombre significatif de délibérations (89 de 2017 à juin 2023) a été soumis au conseil d'administration.

Recommandation n° 4 : ajouter au contenu des délibérations en matière de tarification des éléments d'impact financier (dans la délibération annuelle fixant les tarifs généraux) et réaliser un bilan annuel de la tarification dans le semestre qui suit la fin de la saison.
[Non mise en œuvre].

3.4.3.2 Les publics ciblés par la politique tarifaire

3.4.3.2.1 Les abonnements

L'établissement mène une politique de fidélisation de ses publics par formule d'abonnement : en plus de l'abonnement Carte Blanche, les formules d'abonnement pour les jeunes ont évolué. Le *pass* jeunes mis en place en 2014, qui reposait sur une durée minimale de souscription de trois mois (demandée par la trésorerie), a été remplacé pour la saison 2022/2023 par l'abonnement jeunes destiné aux jeunes entre 16 à 28 ans comprenant cinq spectacles minimum au tarif de 10 € la place sur tous les spectacles. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre d'abonnés depuis la saison 2016-2017 (des écarts existant en fonction des données fournies).

Tableau n° 9 : évolution du nombre d'abonnés

<i>Libellé</i>	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020	2020 2021	2021 2022	2022 2023
<i>Abonnés (rapports d'activité)</i>	7 058	6 673	7 067	7 000 environ	2 708	4 476	Non disponible
<i>Données de juin 2023</i>	NC	NC	7 100	6 895	2 694	4 476	5 141

Source : CRC NA d'après les rapports d'activités et les données de l'ONB

L'évolution du nombre d'abonnements a connu des niveaux historiques jusqu'en 2020 (jusqu'à 7 000 abonnés) avant d'amorcer un reflux en sortie de crise sanitaire et un léger rebond en 2022/2023 pour dépasser les 5 000 abonnés.

De façon plus fine, les formules d'abonnement concernent les abonnements *Carte Blanche* (4 238 et 4 746 respectivement en 2021 et 2022), *pass* jeunes (181 en 2021/2022 et 237 en 2022/2023) et *Osez l'Opéra*.

3.4.3.2.2 Les invitations et places gratuites

Le précédent rapport recommandait de « faire définir par le conseil d'administration, une doctrine en matière de distribution et de gestion des places gratuites et des invitations », ce qui a été mis en œuvre en deux étapes.

Une délibération du 19 septembre 2016 a d'abord défini un dispositif réglementaire pour remplacer les « usages » se fixant pour objectif que l'attribution des places gratuites augmente le remplissage d'une salle et permette d'utiliser au mieux les places non vendues aux fins

d'élargissement du public ou de promotion commerciale, en ciblant un public particulier (action culturelle en direction de groupes ou de jeunes, abonnés, bénévoles, partenaires, campagne de communication, contrepartie de mécénat, offre promotionnelle « une place achetée, une place offerte », etc.). S'agissant des invitations, considérées comme des places retirées de la vente, elles sont destinées aux représentants des tutelles et membres du conseil d'administration, à la presse, ainsi qu'aux professionnels et programmeurs du spectacle vivant.

La délibération du 17 décembre 2020 a restreint le nombre d'invitations attribuées à la ville à six places par représentation (au lieu d'un contingent de 12 places à l'Auditorium ou 24 places au Grand-Théâtre pour des représentations identifiées⁵¹). Le dispositif d'encadrement des places gratuites et des invitations par ces deux délibérations va dans le sens de la recommandation de la chambre de définir une doctrine en la matière : toutefois, le suivi de l'exécution de l'attribution de ces places mériterait d'être amélioré.

En effet, un décompte des places gratuites et des invitations peut être extrait des indicateurs de fréquentation, annexés aux rapports d'activité entre 2016 et 2020. Pour la suite de la série chronologique, l'établissement n'a pu fournir les données que sur la saison 2021/2022 (cf. tableau ci-dessous). Des données brutes recensant les places gratuites et les invitations ont également été fournies à partir du logiciel de billetterie Sirius, avec un périmètre plus restreint pour les invitations.

Tableau n° 10 : décompte des places gratuites et des invitations entre 2016 et 2022

<i>Saison</i>	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Nombre de places gratuites	13 146	21 842	37 908	11 636	NC	24 722
<i>dont places gratuites jeune public</i>	1 696	1 803	1 406	921	NC	1 439
<i>Part des places gratuites jeune public</i>	13%	8%	4%	8%	NC	6%
Invitations	5 539	7 640	7 570	4 634	NC	12 694
<i>dont invitations périmètre restreint Sirius*</i>	NC	5 574	3 924	912	569	1 147
Part des places gratuites/places totales	10 %	13 %	20 %	10 %	NC	14 %
Part des invitations/places totales	4 %	5 %	4 %	4 %	NC	7 %

* d'après les extractions du logiciel de billetterie Sirius - mairie, tutelles, presse, VIP, relations avec le public (litiges)

Source : CRC NA d'après les rapports d'activités de 2016 à 2021 puis données ONB pour 2021/2022

Le nombre de places gratuites au sein de la fréquentation totale atteint des niveaux élevés, entre 10 % et 20 % de ce total. En 2018/2019, 37 908 places ont ainsi été décomptées comme places gratuites (soit sur la base du coût moyen affiché pour cette saison un montant de 1,13 M€). La part des places gratuites dévolues au jeune public (scolaires et tout public) représente une part faible de l'ensemble des places gratuites (13 % en 2016/2017 mais 4 % en 2018/2019). En 2021/2022, les invitations intègrent aussi les gratuits pour les représentations (dont générales).

Le nombre d'invitations atteint 7 640 et 7 570 places en 2017/2018 et 2018/2019, soit des niveaux compris entre 4 % et 7 % selon les années.

Si l'attribution de places gratuites peut répondre à un souci d'élargissement du public et de remplissage des salles, un meilleur suivi de leur attribution est nécessaire. La chambre considère que le conseil d'administration devrait être informé du suivi opéré afin de contrôler la bonne exécution de la délibération relative à l'attribution des invitations et places gratuites et

⁵¹ Applicable à une représentation sur trois programmées de productions lyriques ou chorégraphiques et pour tout autre production ou concert.

l'adéquation de la distribution de ces places par rapport aux objectifs fixés, sous la forme d'un bilan annuel. Dans sa réponse au rapport provisoire, l'établissement s'engage à mettre en œuvre un processus normalisé de *reporting* permettant de réaliser ce bilan, devant préciser la destination des invitations et places gratuites distribuées.

Recommandation n° 5 : présenter au conseil d'administration un bilan annuel du suivi de l'attribution des invitations et places gratuites. **[Non mise en œuvre]**.

3.4.3.3 Les actions en direction des jeunes

Selon les derniers rapports d'activité, la part des jeunes de moins 28 ans assistant à la programmation générale représentait environ un quart du public (cf. tableau n° 3). Toutefois, des données plus précises ne sont pas disponibles, bien que les états par représentation identifient les places selon des tarifs « jeunes » (8 €, jeunes, étudiants et abonnés de moins de 28 ans). Une exploitation plus fine de ces données pourrait être utile.

L'Opéra national de Bordeaux développe des actions d'éducation artistique et culturelles (EAC) variées, autour de deux axes⁵² : « *fréquenter et s'approprier* », caractérisés par une programmation spécifique (majoritairement payante) d'une saison jeune public destinée aux scolaires et de façon plus large à un public jeune (et aux familles) et d'autre part, par des actions dédiées, en direction des étudiants et des écoles d'enseignement artistique. Ainsi, s'agissant de l'offre de spectacles pour le jeune public, son audience est significative comme l'illustre le tableau ci-après.

Tableau n° 11 : nombre de productions, de représentations et fréquentations des saisons jeune public

<i>Programmation et places jeune public</i>						
<i>Saison</i>	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
<i>Productions jeune public</i>	20	29	25	11	0	15
<i>Nombre de représentations jeune public (scolaires)</i>	18	18	15	14		14
<i>Entrées Jeune public (scolaires)</i>	8 098	7 072	4 721	4 292	NC	5 669
<i>Nombre de représentations jeune public (tout public)</i>	24	34	32	16		16
<i>Entrées Jeune public (tous publics)</i>	10 404	9 829	7 553	5 629	NC	7 032
<i>Total des entrées jeune public</i>	18 502	16 901	12 274	9 921	NC	12 701
<i>Part du jeune public/places éditées</i>	11,87 %	9,36 %	6,54 %	8,85 %	NC	7,11 %

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

La fréquentation de ses représentations « jeune public » a connu un niveau haut en 2018 avec 18 500 spectateurs et connaît lors de la crise sanitaire un repli d'environ un tiers.

Cette programmation s'inscrit pour les scolaires dans le principe des parcours d'éducation artistique et culturelle (PEAC) qui couvre les écoles du premier degré : un label 100 % a ainsi

⁵² Selon le découpage indiqué dans ses rapports d'activité.

été accordé par l'établissement en 2022 par les ministères de l'éducation nationale et de la culture pour cinq ans. Les actions d'EAC s'inscrivent dans un partenariat avec le rectorat, qui doit s'amplifier grâce aux crédits nouveaux du *pass* culture dédiés aux élèves des collèges et lycées (avec un projet identifié en 2023 consistant à faciliter la venue des établissements scolaires dans le cadre du *pass* culture collectif). En outre, un accès est offert pour que les scolaires assistent aux répétitions. L'établissement propose également aux étudiants des événements spécifiques (touchant environ 2 200 étudiants en 2018) « pratiquer », afin de développer la pratique artistique par des ateliers de danse et de chant et l'expérimentation de l'apprentissage d'instruments de musique dans le cadre du projet Démon.

Fondé il y a dix ans, ce projet Démon est un plan national visant à offrir un apprentissage musical collectif d'orchestre classique à des enfants (7-11 ans) choisis dans les quartiers prioritaires et les zones rurales en déficit d'offre culturelle. Il est piloté par la Philharmonie de Paris et mobilise environ 40 orchestres. Mis en place à l'Opéra de Bordeaux en 2016, il mobilise une trentaine d'intervenants artistiques par an et implique des partenariats notamment avec la ville, la métropole, la DRAC, la caisse d'allocations familiales (CAF), le conservatoire et le pôle d'enseignement supérieur de musique et de danse (PESMD).

Pour la saison 2023-2024, les différents partenaires (ville, État, région, département, mécènes, partenaires éducatifs et sociaux) souhaitent mettre en place avec la Philharmonie de Paris une extension du projet Démon, en diversifiant les approches, en accentuant le rapprochement avec le conservatoire et en veillant à un meilleur équilibre entre la ville de Bordeaux, la métropole et les zones rurales du département de la Gironde. Le financement de son extension est conçu pour être croisé et réparti approximativement en trois tiers environ (État, villes/département, CAF/mécénat privé), ce projet impliquant par ailleurs une mobilisation soutenue des musiciens de l'ONBA.

Une académie de l'Opéra a également été lancée en 2022 afin de permettre la formation de jeunes artistes. Il s'agit d'un projet participatif d'apprentissage des métiers de la scène, laboratoire pour la jeune création, avec une troupe de 11 artistes accueillis en résidence.

3.4.3.4 La fréquentation des manifestations événementielles

Au-delà des représentations de répertoire, l'Opéra met en œuvre des manifestations qui lui permettent d'élargir son public.

Tableau n° 12 : décompte du public des manifestations événementielles

<i>Saisons</i>	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
<i>Manifestations événementielles</i>	35 000	45 000	63 000	23 300	NC	14 477

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

La baisse de public constatée pour ces manifestations événementielles suit la trajectoire de la fréquentation de l'Opéra, avant et après la crise sanitaire. Se maintient toutefois durant la période une typologie d'événements similaire, telle que retracée pour la saison 2021/2022.

Tableau n° 13 : synthèse 2021-2022 de la fréquentation événementielle

<i>Synthèse 2021-2022</i>	Nombre de jours d'ouverture	Places payantes	Places gratuites	Total des places
<i>Visites du Grand-Théâtre par l'office du tourisme</i>	100	3 758	265	4 023
<i>Tous à l'Opéra</i>	2	0	1 579	1 579
<i>Fête de la musique</i>	1	0	550	550
<i>Journées du patrimoine*</i>	2	0	8 325	8 325
<i>Opérations promotionnelles</i>		3 758	10 719	14 477

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

À côté des visites payantes du Grand-Théâtre, les autres manifestations ont une vocation « grand public », notamment les journées du patrimoine (niveau de fréquentation culminant à 13 000 personnes en 2017/2018) et *Tous à l'Opéra* (avec une fréquentation culminant à 7 000 personnes pour les saisons 2017/2018 et 2018/2019).

3.5 Une activité fortement affectée par la crise sanitaire en 2020 et 2021

Durant toute la période de crise sanitaire, l'ONB a dû s'adapter au contexte des périodes de confinement, aux annulations de spectacles et restrictions des jauges tout en s'efforçant de proposer une offre artistique renouvelée.

Lors du premier confinement au printemps 2020, l'établissement a été contraint d'annuler la programmation de sa fin de saison (81 représentations entre le 15 mars et le 10 juillet 2020) et de mettre en place en urgence le télétravail et les protocoles sanitaires.

En dépit de cette situation exceptionnelle, l'Opéra a maintenu le lien avec son public et s'est mobilisé : plusieurs initiatives ont vu le jour dans le cadre de l'opération #Culturecheznous impulsée par le ministère de la culture pour partager des ressources numériques en accès libre (diffusion de spectacles, animation des réseaux sociaux) ou des actions comme des intermèdes organisés au centre hospitalier universitaire, devant des EHPAD bordelais, la confection de masques (homologués AFNOR), le maintien du dispositif Démon en version numérique pour 95 enfants. En outre, dans un contexte de fermeture de ses équipements, les services de l'établissement ont dû se mobiliser pour procéder au remboursement des places des spectacles annulés et accompagner des mécanismes inédits comme l'activité partielle des intermittents (en lien avec la DGFIP).

Ce nouveau contexte a aussi affecté la préparation de la saison 2020/2021, dévoilée au mois de juin 2020, avec des hypothèses de remplissage de 50 % de la jauge. Compte tenu des difficultés financières prévisibles, l'établissement a alerté ses partenaires publics dès juillet 2020 et un plan d'économies a été mis en œuvre avec par exemple le déplacement de *La Traviata* à l'Auditorium en version concert et non plus scénique, l'annulation des concerts du festival l'Esprit du piano, la suppression du ballet de Noël *Le lac des Cygnes* remplacé par la *Sylphide*, et la suppression d'accueil de compagnies invitées.

Lors de cette saison 2020/2021, seulement 70 représentations ont pu être données en public (34 en septembre et octobre 2021 et 36 après le 29/05) et 35 représentations ont été jouées par ailleurs à huis clos, conduisant à l'annulation de 164 représentations entre le 30 octobre 2020 et le 29 mai 2021. Face au risque financier pesant sur la programmation envisagée, l'ONB a pris

la décision d'annuler la presque totalité de sa programmation lyrique en 2021, remplacée par des représentations simplement « mises en espace » à l'Auditorium (*Carmen*, *Robert le Diable*) ou des reports (*Falstaff*).

Ainsi, l'opéra a accueilli 85 716 visiteurs payants et gratuits en 2021 contre 60 269 en 2020 et 200 115 en 2019.

Durant la crise sanitaire, la plupart des dispositifs d'action culturelle ont également été annulés : accueil des scolaires dans le cadre des parcours d'éducation artistique et culturelle, concert du nouveau contrôle académique et de Chante Aquitaine, Labo de la Danse pour quatre classes de primaire de Bordeaux, projet participatif autour de figures humaines, etc. Ainsi, en 2021, 12 000 scolaires ont été privés des spectacles prévus dans le cadre des PEAC ainsi que sur les spectacles jeune public. Toutefois, durant ces mois de fermeture, certains dispositifs ont malgré tout pu être maintenus, d'autres ont été créés comme la rentrée en musique (500 élèves) en septembre 2021 ou le chœur à la rencontre des élèves dans les établissements scolaires (440 élèves). Les tournées en Nouvelle-Aquitaine ont également été suspendues : 18 spectacles annulés (la très grande majorité ayant été reportée sur 21/22).

Cette situation exceptionnelle d'arrêt total puis de reprise sous des formes diverses (huis clos, jauges) a permis toutefois de réinventer l'offre artistique, avec quelques initiatives marquantes :

- la création et la diffusion d'une offre de contenus digitaux gratuits : retransmission de spectacles ou d'événements spéciaux dans le cadre de l'opération *Culturechezvous* et le festival *L'amour de loin* : dix concerts, deux ballets et un opéra ont été captés et diffusés avec l'appui de France Musique, Radio Classique, la chaîne régionale NoA notamment ;
- deux projets discographiques du label Alpha Classics à partir des enregistrements de l'opéra *Pelléas et Mélisande* et d'un récital Rossini ;
- une tournée exceptionnelle de l'ONBA au Théâtre des Champs-Élysées pour un enregistrement à huis clos de l'opéra *Voix Humaine* ;
- pour les publics scolaires ou empêchés, nombreuses interventions des forces artistiques permanentes de l'ONB hors-les-murs (près d'une trentaine) et mise à disposition de nouvelles ressources pédagogiques (notamment la box « Toute une histoire », le guide « Balade en ville. Sur les pas des artistes »).

Contrairement à la période de confinement, l'autorisation laissée aux artistes de faire leur travail préparatoire pendant le re-confinement d'octobre se transforme en occasion de jouer pour des spectateurs devant leur écran. La crise sanitaire a généré un repli des publics vers les plateformes qui proposaient du contenu avec un fort report sur *Facebook* et *YouTube*. Les vidéos de l'ONB ont notamment rencontré un franc succès puisqu'au total sur la saison 2020-2021, les vidéos de l'ONB ont généré environ 129 000 vues.

En matière de prise en charge des intermittents, le dispositif retenu par l'État a prévu un régime différencié selon le statut d'emploi des intermittents. L'établissement a été autorisé à pratiquer l'activité partielle pour les intermittents artistiques (sous le régime du droit privé), conduisant à un remboursement d'une partie de leur rémunération par l'État à hauteur de 173 328,05 €, laissant à la charge de l'Opéra 127 797,31 €. *A contrario*, les intermittents techniques, sous contrat de droit public, n'ont pu être placés sous le régime de l'activité partielle, cette disposition ne s'appliquant pas pour cette population, ce qui a impliqué une prise en charge par l'Opéra de 61 458,11 €.

D'un point de vue financier, l'ensemble des charges de l'Opéra a baissé d'environ 17 % en 2020 (de 31,1 M€ en 2019 à 25,9 M€ sur l'exercice 2020) et s'est maintenue à 26 M€ sur

l'exercice 2021 (impact principalement sur les dépenses artistiques, notamment celles de la programmation, contenues à 5,8 M€ soit une baisse de 5 M€ par rapport à 2019⁵³). Pour soutenir l'établissement, la ville a accordé des subventions exceptionnelles de 700 000 € en 2020 et 260 000 € en 2021 et l'État de 230 000 € en 2020. En lien avec l'annulation des spectacles, les recettes de billetterie ont été faibles en 2020 (environ 1,4 M€) soit une baisse de 4,3 M€ par rapport à 2019. Le montant des places annulées et remboursées a représenté environ 1,16 M€ pour la période du premier confinement et 0,8 M€ pour 2021. Les recettes de mécénat et de parrainage ont atteint un niveau inédit en 2020 avec environ 0,81 M€⁵⁴ contre 0,61 M€ en 2019, soit + 32 %.

Dans un contexte contraint de « sous-programmation » artistique, l'Opéra a pu consolider ses résultats d'exercice de fonctionnement, qui ont atteint 689 345 € en 2020 et 934 337 € en 2021, soit des niveaux supérieurs à 2019 (- 400 566 €).

4 LES SUITES DU DÉTOURNEMENT DE LA RÉGIE D'AVANCES ET LE CONTRÔLE DES RÉGIES

4.1 Les suites juridiques et financières du détournement de fonds

À la suite du détournement de fonds au sein de la régie d'avances en charge de régler les rémunérations et défraiements des intermittents⁵⁵ entre 2002 et 2012, une condamnation pénale⁵⁶ a été prononcée à l'encontre de la régisseuse et de son époux en 2016, leur enjoignant de payer solidairement à l'Opéra la somme de 2 277 200,40 € en réparation du préjudice financier subi par l'établissement.

Préalablement à cette condamnation pénale ont été constatés par le ministre du budget des débits administratifs à l'encontre de la régisseuse, par arrêtés du 24 juillet 2013 (pour un montant de 1 709 095 €) et du 23 juillet 2015 (pour un montant de 15 450 €).

En application de la jurisprudence, compte tenu du fait que la régisseuse a fait l'objet de plusieurs décisions pour les mêmes faits, il ne peut être recouvré à son encontre que la somme la plus élevée mise à sa charge, soit le montant de la condamnation pénale. Ont donc été émis à son encontre des titres de recettes correspondant aux débits (1 724 545 €) et au différentiel (552 655,40 €) pour parvenir au montant de la condamnation pénale (2 277 200,40 €).

Par ailleurs, pour à la fois des défauts de contrôle de la régie d'avances et le paiement de primes irrégulières, des débits juridictionnels ont également été prononcés à l'encontre des comptables successifs (arrêt de la Cour des comptes du 26 octobre 2017), à hauteur de 1 274 348,99 €.

Le recouvrement des débits (à l'encontre de la régisseuse et des comptables) et de la condamnation pénale (à l'encontre de la régisseuse et solidairement de son époux) a été poursuivi par les postes comptables compétents (direction des créances spéciales du Trésor - DCST - pour

⁵³ Tableau n°15, dépenses artistiques hors théâtre en ordre de marche.

⁵⁴ Notamment grâce aux dons de billets pour 288 K€ liés au renoncement du public à se faire rembourser les billets annulés.

⁵⁵ Sujet développé dans le rapport précédent de la chambre régionale des comptes du 19 avril 2016.

⁵⁶ Jugement du tribunal correctionnel de Bordeaux du 7 janvier 2016.

les débits, trésorerie de Bordeaux municipale pour la part pénale). La situation des recouvrements est décrite ci-dessous :

<i>Nature des décisions juridiques</i>	Montants (en €)	Montants recouvrés (en €)	Restes à recouvrer (en €)
<i>Débets</i>	1 724 545,00	17 598,02*	1 707 207,26
<i>Pénal (part résiduelle)</i>	552 655,40	111 757,85	440 637,27
<i>Total</i>	2 277 200,40	129 355,87*	2 147 844,53

* Dont pour les comptes 1 890 € recouvrés au titre de la charge sur le détournement de fonds.

Source : CRC NA d'après les données de la trésorerie de Bordeaux municipale et métropole

Concernant les recouvrements effectués sur le détournement de la régie d'avances, ont été recouvrés par la DGFIP 111 757,85 €⁵⁷ au titre de la condamnation pénale de la régisseuse d'avances et 17 598,02 € au titre des débits sur ce dossier par la régisseuse et les comptes successifs mis en cause.

Les montants recouvrés auprès de la régisseuse et de son époux (127 465,87 €) l'ont été en appréhendant des cautionnements liés aux différentes procédures, de l'épargne et des salaires. Toutefois, le recouvrement de la somme due à l'Opéra n'a pas progressé davantage car, à la suite d'un redressement fiscal d'environ 2,1 M€, les services fiscaux ont recouvré sur le patrimoine du couple condamné 473 053,06 € (dont 451 400 € provenant de la vente forcée de leur immeuble) entre mai et juillet 2014, grâce au caractère privilégié de la créance fiscale⁵⁸.

Il demeure donc une créance importante, de 2 147 844,53 €, due à l'Opéra. Compte tenu du risque avéré de non-recouvrement des sommes, une provision a été constituée par l'établissement. La question de l'admission en non-valeur de cette créance pourrait se poser si les époux condamnés n'étaient pas en capacité de rembourser la totalité de la somme.

Pour la part concernant les débits, la direction des créances spéciales du Trésor, en charge du recouvrement des seuls débits, a adressé à la direction régionale des finances publiques de Nouvelle-Aquitaine et du département de la Gironde une demande d'admission en non-valeur le 29 novembre 2023 pour 1 709 345 €.

Pour la part relative à la condamnation pénale, le recouvrement est poursuivi par le service de gestion comptable de Bordeaux métropole : si les versements du couple condamné sont irréguliers, ce dernier dispose d'une capacité de remboursement à hauteur d'environ un tiers de ses revenus mensuels (telle qu'évaluée par la commission de surendettement de la Banque de France). Il est donc prématuré à ce stade d'envisager une admission en non-valeur des sommes dues à l'Opéra par la régisseuse et son époux, décision qui relève du conseil d'administration.

⁵⁷ Comprenant également le cautionnement de la procédure pénale de 107 835,04 € ; les saisies sur salaires de M. Z : 3 922,81 €. Toutefois, ce montant n'intègre pas l'assurance vie (260,28 €) de l'époux de la régisseuse au titre de la condamnation pénale, le jugement prévoyant la condamnation solidaire de la régisseuse et son époux.

⁵⁸ L'État et l'ONB ont donc récupéré un total de 600 518,93 € sur le couple condamné – 602 408,93 € en incluant les sommes remboursées (1 890 €) par les comptes débiteurs au titre de la charge du détournement de fonds.

4.2 Un traitement comptable des suites du détournement de fonds particulièrement laborieux

Plusieurs opérations et régularisations comptables ont été nécessaires pour émettre les titres permettant les recouvrements, constater les provisions pour risques de non-recouvrement et clarifier l'imputation comptable des créances dues à l'Opéra, qu'il s'agisse des débits ou de la condamnation pénale de la régisseuse.

L'annexe n° 4 du présent rapport détaille le phasage des opérations et les difficultés rencontrées.

4.3 Un suivi et des contrôles des régies qui doivent être renforcés

4.3.1 Situation des régies

Dans son précédent rapport, la chambre avait mis en évidence l'absence de contrôle des régies d'avances et de recettes (faisant l'objet de la recommandation n° 2 d'organiser des contrôles sur place de ces régies) ce qui avait notamment permis le détournement de fonds au détriment de la régie d'avances. Il a été rendu possible par des défauts de vérification des pièces justificatives jointes aux mandats de reconstitution : en outre, le rapport soulignait également les facteurs de risques liés aux montants importants maniés par ces deux régies (régie mixte de la billetterie et régie d'avances), la présence d'un régisseur unique sur les trois principales régies peu enclin à déléguer ses attributions, ainsi qu'un applicatif comptable insuffisamment sécurisé.

À la suite de ce détournement, l'établissement a mis en place des mesures afin de resserrer l'objet de la régie d'avances, limiter les moyens de paiement du régisseur, utiliser un nouveau logiciel informatique plus sécurisé, et rattacher les régies à la direction des finances pour faciliter le suivi et le contrôle. La chambre recommandait également de ramener l'avance de la régie de 250 000 € à 150 000 € (ramenée à 200 000 € en 2015), l'encaisse de la régie de la billetterie (300 000 €) demeurant élevée.

L'ONB est doté de trois régies, (dont une clôturée très récemment concernant la boutique) avec désormais chacune leur régisseur propre, qui peut le cas échéant, être suppléé et un suivi assuré dans le logiciel *Regie.net*. Elles sont ainsi caractérisées :

- la régie d'avances et de recettes dite de la billetterie, dont le montant de l'encaisse a été maintenu à 300 000 € avec un fonds de caisse limité à 3 000 €. Cette régie porte principalement sur l'encaissement des recettes des spectacles, avec un rôle clé qui doit être de s'assurer de la concordance des recettes de billetterie constatées dans le logiciel Sirius et des sommes encaissées et reversées au comptable. Sur sa partie « avances », elle porte notamment sur le remboursement des spectacles annulés ;
- la régie, qualifiée de défraiement des intermittents, dont le montant de l'avance a été fixé à 10 000 € et l'objet redéfini le 1^{er} janvier 2020⁵⁹ pour couvrir notamment le remboursement de frais de stationnement et de tram pour le personnel, l'achat de pointes de danse pour les danseuses intermittentes, les frais de fabrication de maquettes engagés

⁵⁹ Délibération n° 2019137 du 15 novembre 2019.

par les décorateurs dans la limite de 600 € par contrat d'engagement, les dépenses de petit matériel utile lors de tournées ;

- la régie d'avances et de recettes dite la boutique⁶⁰ qui permet un suivi direct des encaissements dans cet espace de vente adossée à une régie d'avances mobilisable pour le paiement d'éventuels frais bancaires ou remboursements exceptionnels. Le montant maximum de l'encaisse est fixé à 10 000 €⁶¹. En lien avec la fermeture de la boutique, cette régie a été supprimée par un arrêté du 7 avril 2023 pris en application de la décision du conseil d'administration du 24 février 2023.

4.3.2 Des contrôles des régies trop irréguliers et qui demeurent insuffisants, notamment sur la billetterie dont les opérations sont peu traçables

Les trois régies ont toutes fait l'objet de contrôles par la DGFIP en 2017⁶² et en 2022.

La nature de ces contrôles a varié. Si un contrôle approfondi a été fait sur la régie mixte de la billetterie par la mission départementale d'audit de la DGFIP en 2015 puis ensuite dans son prolongement par la trésorerie en 2017, les autres contrôles ont été faits selon les axes habituels de contrôle que sont l'arrêté des comptes, la reconnaissance des valeurs et les conditions de fonctionnement de la régie.

La fréquence de ces contrôles quinquennaux n'est pas adaptée aux enjeux financiers qui caractérisent les régies de l'Opéra, à la fois pour des raisons historiques et du fait des mouvements financiers effectués. Ainsi, le retentissement national de l'affaire du détournement de la régie d'avances de l'Opéra avait été l'une des raisons ayant conduit la DGFIP, dans une circulaire du 5 juin 2013, à renforcer les consignes de contrôle des régies de recettes et/ou d'avances du secteur public local et hospitalier afin de proportionner la périodicité des contrôles en fonction des enjeux et risques : ainsi, celles connaissant « le plus de risques » doivent être contrôlées au moins tous les deux ans ; *a contrario*, celles connaissant « le moins de risques » font l'objet d'une vérification au moins tous les six ans.

Le caractère « à risques » des régies de l'Opéra est incontestable : cette instruction a montré que la périodicité biannuelle de contrôle des régies de l'Opéra, et notamment de la régie d'avances et de la régie mixte billetterie, n'a pas été respectée. Si la crise sanitaire peut être une circonstance de nature à expliquer cette carence, cette faible périodicité des contrôles est problématique.

Par ailleurs, l'intensité des contrôles a varié et se révèle particulièrement préjudiciable pour la régie mixte billetterie, où se concentrent les plus forts enjeux financiers.

Le contrôle réalisé en 2017 sur cette régie s'est étalé dans le temps (entre le 12 juillet 2017 et le 12 novembre 2018) et a été réalisé par une équipe de quatre personnes. Il portait sur l'ensemble de ses missions, d'où un contrôle approfondi portant sur la régularité des opérations

⁶⁰ Créée par délibération n° 2010151 du 10 décembre 2010 : état des stocks complet par trimestre + état des ventes par semaine établi par la personne en charge de la boutique + pertes de stocks devront faire l'objet d'un état comptable précis par mois.

⁶¹ L'avance est limitée à 1 000 € et le fonds de caisse à 500 €.

⁶² Le rapport d'orientations budgétaires de 2017 indique que la recommandation d'organiser des contrôles sur place des régies d'avances et de recettes a été régularisée : contrôles internes de la régie d'avances au printemps 2015, contrôle inopiné de la régie de recettes a été effectué le 5 octobre 2015 et de nouveaux contrôles auront lieu en 2017.

comptables et financières, son organisation ainsi que le suivi de la mise en œuvre des recommandations du rapport d'audit du 27 octobre 2015. La durée de ce contrôle s'explique notamment par le fait que le comptable de l'Opéra a tenté d'élaborer avec la direction financière une procédure d'ajustement entre le logiciel comptable *Régie.net* et le logiciel de billetterie *Sirius*.

Tout en révélant des améliorations par rapport au contrôle de 2015, le rapport formule sept recommandations et révèle différentes faiblesses comme la nécessité pour l'ordonnateur de renforcer ses contrôles internes et de les formaliser afin de les planifier dans un calendrier annuel. Si le contrôle constate que « *l'application Regie.net permet une tenue satisfaisante de la comptabilité par l'intangibilité des écritures et la traçabilité des opérations de rectification* », il recense également des points de fragilité importants comme l'absence totale d'ajustement entre *Regie.net* et le logiciel *Sirius*, des opérations non régularisées depuis 2014, des dossiers d'impayés non formalisés et un manque de traçabilité des remboursements sur spectacles annulés.

En réponse à ce rapport, l'établissement assure avoir mis en œuvre un plan de contrôle interne depuis le 1^{er} janvier 2018 ainsi qu'une procédure pour formaliser les ajustements entre *Sirius* et *Regie.net* et le suivi des impayés. Il est également souligné que le régisseur devra effectuer un contrôle interne régulier des fonds de caisse des mandataires et de la bonne application des tarifs.

En dépit de ces fragilités dans la tenue de la régie billetterie, le contrôle suivant du comptable public de l'Opéra n'est intervenu que le 10 octobre 2022 et a porté sur la tenue globale de la régie, la reconnaissance des fonds et valeurs, le respect de l'encaisse⁶³, le versement des recettes et des dépenses et la production des pièces justificatives. Si le contrôle constate que la régie est « *globalement bien tenue* » du fait du versement régulier des recettes et des dépenses et de la production des pièces justificatives, il relève que la suppléance n'est pas effective puisqu'aucune opération n'a été passée durant la semaine de congés du régisseur.

Par ailleurs, ce contrôle n'était pas aussi approfondi que le précédent de 2017 : il n'a pas examiné la mise en œuvre des suites aux recommandations du précédent rapport et la concordance des ajustements entre *Sirius* et *Régie.net* n'a pas été contrôlée. En réponse au rapport d'observations provisoires, le service de gestion comptable de Bordeaux a précisé que ce contrôle a été effectué sans aide extérieure et ne pouvait mobiliser autant de personnes qu'en 2017.

Lors de l'instruction, un contrôle sur place des opérations de la régie a pu être effectué⁶⁴, permettant la communication des pièces extraites de *Sirius* et *Regie.net*. Il a permis de constater que des états récapitulatifs de la fréquentation et des recettes par représentation étaient extraits de *Sirius*, qu'un ajustement manuel était fait entre *Sirius* et *Regie.net* permettant de s'assurer de la concordance des opérations entre les deux logiciels⁶⁵ et qu'un journal de caisse était tenu pour permettre par journée le reversement des fonds encaissés au comptable. Il doit donc être mis au crédit de l'établissement depuis 2018 la mise en œuvre d'un fichier de suivi et de rapprochement mensuel entre les différents états (Compte bancaire, *Régie Net*, *Sirius*) par mode de paiement, qui permet également de faire un suivi précis des impayés ou excédents.

Toutefois, en dépit de ces améliorations, des faiblesses demeurent. D'une part, la qualité et la concordance des ajustements manuels entre *Sirius* et *Regie.net* reste un point de fragilité :

⁶³ Constaté à 246 852,79 € respectant le seuil maximal fixé à 300 000 €.

⁶⁴ Le 1^{er} juin 2023 et le 17 juillet 2023.

⁶⁵ Avec également une vérification des séries de places vendues pour les paiements aux guichets.

faute d'une interface entre les deux logiciels, sa sécurisation optimale n'est pas assurée. L'absence de suppléance sur cette tâche est également un facteur de risque.

D'autre part, les états de reversement des fonds au comptable sont présentés sous la forme de bordereaux de pièces justificatives, récapitulant les recettes perçues par journée. Ces états ne détaillent pas la nature des recettes encaissées par spectacle et par type des places vendues. Ces restitutions ne permettent donc pas d'opérer une vérification fine des billets vendus, difficulté renforcée par le nombre important de paiements en ligne⁶⁶. Il n'y a donc pas d'interfaçage entre *Sirius* et *Régie.net* qui permettrait de générer des flux automatisés et des états justifiant la billetterie et sa concordance avec les sommes encaissées.

Il appartient en outre à l'ordonnateur d'organiser des contrôles sur pièces et sur place de ses régies, inopinés et en fonction des risques identifiés, notamment celle en matière de billetterie, indépendamment de ceux du comptable public, afin de s'assurer de la qualité des comptes, de la véracité et de la justification des flux de caisse (article R. 1617-17 du CGCT et chapitre du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B6 M du 21 avril 2006). Ces contrôles doivent être organisés selon une périodicité et des modalités que l'ordonnateur doit déterminer.

Après la fin de la présente instruction, l'Opéra a établi en septembre 2023 une fiche procédure de la régie billetterie, de nature à répondre à la nécessité soulignée par la chambre d'une formalisation d'un suivi et d'une procédure de contrôle interne utilisable par les agents de la régie et des caisses. Il n'en demeure pas moins que l'établissement doit se donner les moyens de justifier au comptable, par des états plus détaillés qu'actuellement, les recettes de billetterie, notamment la répartition des places par moyens de paiement, tarifs et représentations.

S'agissant des autres régies, les procès-verbaux de 2022 concluent à une appréciation positive dans la tenue de ces dernières (avances et boutique), tant sur l'organisation que sur la tenue de la comptabilité. L'établissement a par ailleurs mis en place des contrôles mensuels formalisés et une fiche de procédure de suivi de la régie d'avances et des contrôles d'inventaire de la régie boutique jusqu'à sa fermeture.

Le contrôle par le comptable de la régie d'avances relative aux défraiements de frais divers a permis par ailleurs de constater que le montant de l'avance de 250 000 € ne respectait pas le seuil défini par l'article R. 1617-12 du CGCT la limitant au quart du montant prévisible des dépenses annuelles (soit un montant maximum de 103 891 €)⁶⁷.

Cette régie d'avances est par ailleurs encadrée par une convention de contrôle allégé de dépenses en partenariat entre l'ordonnateur et le comptable public du 15 novembre 2019, qui a été reconduite le 31 mars 2022 jusqu'au 31 décembre 2023. Elle a pour but de fiabiliser les procédures d'exécution de la dépense chez l'ordonnateur et le comptable et de mieux coordonner les contrôles respectifs. Le périmètre choisi couvre les mandats relatifs aux frais de déplacement (comptes 6251, 6256 et 6257). À compter du 1^{er} janvier 2020, ces dépenses sont désormais exclues du périmètre de la régie et mandatées par le service comptabilité de l'Opéra. Dès lors, compte tenu du rétrécissement de son périmètre, le montant de l'avance a été ramené à 10 000 €.

⁶⁶ Avec en corollaire la diminution des paiements en espèces qui étaient de 162 877 € en 2017 et de 43 435 € en 2022.

⁶⁷ Par ailleurs, la direction administrative et financière a mis en place pour ses régies des rencontres hebdomadaires pour examiner les dépenses à payer, avec une transmission chaque fin de mois du bordereau de dépenses accompagné des justificatifs originaux. Ces contrôles périodiques sont complétés par des contrôles de caisse, des habilitations informatiques et de leur utilisation, contrôle des coordonnées bancaires utilisés pour les virements. PV de vérification 2017 de la régie d'avance de la DGFIP.

Recommandation n° 6 (réitérée et complétée) : assurer des contrôles de l’ordonnateur sur les régies, inopinés et en fonction des risques identifiés, notamment celle de la billetterie et formaliser pour cette dernière une procédure de suivi et de contrôle interne en direction des agents de la régie et des caisses. Se donner les moyens de justifier au comptable par des états détaillés les recettes de billetterie. **[Mise en œuvre partielle].**

5 UN MODÈLE ÉCONOMIQUE CONFRONTÉ AUX ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE FINANCIER

Le modèle économique de l’Opéra est comparable à celui des autres maisons d’opéra avec une situation où les coûts progressent généralement plus rapidement que les recettes⁶⁸, dans un contexte d’aléa artistique sur la réussite économique des programmations proposées. L’équilibre financier dépend beaucoup de la capacité des financeurs publics à soutenir un modèle qui génère un niveau de recettes faible et sans commune mesure avec les coûts de production artistique.

La situation de l’Opéra est confrontée aux évolutions du contexte financier local. Depuis 2017, les contraintes fortes qui régissent la construction des budgets locaux - du fait de la baisse des dotations de l’État entre 2014 et 2017 puis de l’encadrement des dépenses des collectivités les plus importantes entre 2018 et 2022 (« contrats de Cahors ») - ont entraîné, dans le cas bordelais, une relative stabilité des subventions publiques. La crise sanitaire, en 2020 et 2021 a imposé un arrêt très important de la production artistique, compensé par un soutien financier exceptionnel des partenaires qui a permis, de façon paradoxale, d’améliorer légèrement les résultats d’exploitation. Depuis 2022, le contexte inflationniste amplifie la logique des coûts croissants pour un même niveau d’activité.

5.1 La répartition des dépenses de fonctionnement selon leur affectation

Pour suivre sa situation financière, l’établissement utilise l’indicateur du théâtre en ordre de marche (TOM), agrégat propre aux opérateurs de spectacle vivant : il correspond aux charges du personnel permanent (hors intermittents et artistes solistes et éléments variables de paie comme les cachets et les feux et le personnel de salle) et aux coûts de fonctionnement de la structure : les charges de TOM s’élèvent à 20,4 M€ en 2022.

⁶⁸ Ce constat a été théorisé par deux économistes américains (Bowen et Baumol) qui dans un ouvrage sur l’économie du spectacle vivant théorisent la loi de Baumol selon laquelle la représentation artistique appartient au secteur « archaïque » de l’économie caractérisée par l’impossibilité de gains de productivité du fait du poids des forces artistiques de travail rendant impossible sa substitution par un dispositif technique. De fait, les salaires s’alignant sur ceux du secteur productif, leur renchérissement est supérieur à la hausse des recettes, le nombre de représentations est relativement stable et limité dans le temps (ce qui interdit les économies d’échelle) avec des prix fixés à l’avance, sans certitude quant au succès des représentations. Au surplus, la demande est fortement sensible à la hausse des prix des spectacles mais aussi relativement indifférente à leur baisse, ce qui limite la portée des stratégies de tarif réduit et des politiques de subvention des places. Pour une synthèse de cet ouvrage, non traduit, cf. « l’économie du spectacle vivant », Isabelle Barbéris et Martial Poirson, presses universitaires de France, 2013.

Tableau n° 14 : évolution du TOM entre 2017 et 2022 (en €)

<i>Libellé</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Total masse salariale</i>	16 962 810	15 965 770	16 025 479	16 170 928	16 104 462	16 286 690
<i>Total fonctionnement</i>	4 056 876	3 865 481	4 233 792	3 877 656	3 745 084	4 091 809
<i>Théâtre en ordre de marche</i>	21 019 686	19 831 251	20 259 271	20 048 584	19 849 546	20 378 499

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

Ces charges de TOM doivent être couvertes par les subventions publiques (22,8 M€ en 2022) afin de dégager la marge artistique qui atteint 2,4 M€ en 2022. Cette marge artistique⁶⁹ est ensuite une des composantes des ressources (en complément des ressources propres, billetterie, mécénat,) qui permettent de financer des coûts « variables » comme la programmation et les différentes missions de service public, comme illustré par le tableau ci-après.

Tableau n° 15 : évolution des autres dépenses de fonctionnement artistiques par affectation (en €)

<i>Libellé</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Programmation</i>	4 998 365	6 417 662	7 366 924	3 673 965	3 512 534	6 743 803
<i>Développement des publics, éducation artistique et audiovisuel</i>	380 023	395 969	434 736	341 080	586 082	530 626
<i>Tournées en région et hors région</i>	307 485	342 986	451 470	54 731	176 494	382 414
<i>Intermittents techniques</i>	885 505	1 285 044	1 481 842	808 743	716 260	1 255 650
<i>Communication</i>	389 104	471 815	471 206	338 097	440 164	447 540
<i>Personnels de salle et vacataires</i>	443 889	495 545	631 527	597 241	675 104	636 889
<i>Total autres dépenses hors TOM</i>	7 404 371	9 409 021	10 837 705	5 813 857	6 106 638	9 996 922

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

Cette décomposition de la répartition des dépenses de fonctionnement montre le lien entre des hauts niveaux de production (notamment en 2019 et 2022) et les coûts de programmation associés. Elle illustre également la place des autres missions comme l'éducation artistique et culturelle (EAC) ou les tournées. Toutefois, la limite de cette construction analytique réside dans le fait qu'elle n'opère pas en coûts complets, ne ventilant notamment pas les coûts d'intervention des forces artistiques permanentes sur la programmation ou les autres missions. Cette lacune est propre à la construction de ces agrégats et doit toutefois impliquer un travail pour retraiter par exemple en coûts complets l'EAC et les tournées en région.

⁶⁹ La comparaison des marges artistiques entre opéras est également utilisée : en 2022 l'ONB constate ainsi une marge artistique plus faible que par exemple Lyon (6 M€), Strasbourg (5 M€), Nancy, Montpellier, Toulouse (3,5 M€). Toutefois, ces comparaisons ont à prendre avec précaution le périmètre des forces artistiques (et le nombre d'artistes) étant variable. Lyon par exemple s'appuie un nombre de musiciens plus réduit et sur l'Orchestre national de Lyon rattaché à une autre institution.

5.2 L'illustration des coûts par des ratios d'activité

Afin d'approcher les coûts de production d'un spectacle, quelques éléments de comparaison peuvent être établis pour évaluer le coût d'un fauteuil, à partir de la fréquentation sur représentations payantes et des dépenses (en excluant la période de la crise sanitaire).

Tableau n° 16 : évaluation du coût du fauteuil (sur places payantes) hors années 2020/2021 (en €)

<i>Libellé</i>	2017	2018	2019	2022
<i>Fréquentation sur représentations payantes</i>	151 290	151 115	163 319	134 301
<i>Dépenses Théâtre en ordre de marche</i>	21 019 686	19 831 251	20 259 271	20 378 499
<i>Total dépenses</i>	28 424 057	29 240 271	31 096 977	30 375 421
<i>Coût fauteuil/Théâtre en ordre de marche</i>	139	131	124	152
<i>Coût fauteuil/total dépenses</i>	188	193	190	226
<i>dont coût fauteuil pris en charge par subventions publiques</i>	145	149	143	170
<i>dont coût fauteuil financés par recettes propres</i>	43	45	47	56

Source : CRC NA selon les données de l'ONB (notamment ROB 2023)

Ainsi, le coût estimé d'un fauteuil occupé a progressé durant la période du fait de la baisse de la fréquentation et de la légère progression des dépenses. Cette progression du coût est compensée pour 3/4 par les subventions publiques (+ 27 €) et 1/4 par les recettes propres (+ 9 €) en comparant 2019 à 2022⁷⁰.

Une autre comparaison peut être établie à l'aune du nombre de représentations payantes. Du fait de sa progression entre 2019 et 2022, le coût moyen par représentation baisse légèrement à 148 173 € mais demeure significatif (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 17 : évaluation du coût par représentation payante (en €)

<i>Libellé</i>	2017	2018	2019	2022
<i>Nombre de représentations payantes</i>	167	193	192	205
<i>Total dépenses</i>	28 424 057	29 240 271	31 096 977	30 375 421
<i>Coût moyen par représentation</i>	170 204	151 504	161 963	148 173

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB (notamment ROB 2023)

L'enjeu du modèle économique de l'établissement est donc de maintenir un niveau de représentations important mais qui doit être garanti par une fréquentation consistante. À défaut, ses coûts d'exploitation sont difficilement maîtrisables.

⁷⁰ Comme évoqué précédemment par l'étude des forces musicales de 2017, le coût du siège (part entre le budget total et les places disponibles, payantes et invitées) était en 2014 de 117 € HT contre 150 € HT au niveau national. Une progression du coût est constatée, amplifiée par la baisse de la fréquentation en sortie de crise sanitaire.

5.3 Le suivi analytique de l'exploitation par catégorie de spectacles

Dans une logique analytique, l'établissement a stabilisé depuis 2021 un suivi par production⁷¹, qui est actualisé tous les mois. Il permet un suivi financier des dépenses, des recettes de billetterie et du bilan financier des productions.

Réalisées par année budgétaire, ces restitutions sont obtenues par ventilation des charges des intermittents mobilisés (cachets des artistes et salaires des techniciens de scène) et des coûts supplémentaires des forces artistiques de l'ONB et des recettes de billetterie. Ce suivi retrace donc les coûts « variables » mais ne permet pas de ventiler de façon analytique le poids des forces artistiques permanentes en fonction des spectacles. Le bilan financier qui en résulte est décrit dans le tableau ci-après.

Tableau n° 18 : synthèse financière des productions entre 2017 et 2022 (en €)

Libellé	Résultat par catégorie de représentations						Moyenne des années 2017-2018-2019-2022
	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*	
<i>Opéras</i>	-1 029 948	-1 788 745	-1 932 949	-855 051	-992 503	-1 315 713	-1 516 839
<i>Ballets</i>	-266 577	-782 836	-1 053 774	-87 385	-301 799	-866 496	-742 421
<i>Compagnies invitées</i>	-44 898	-143 594	-80 019	2 023	-27 916	-71 896	-85 102
<i>Concerts symphoniques</i>	248 859	-129 927	18 224	25 239	-28 716	-331 761	-48 651
<i>Récitals</i>	146 350	-9 324	39 564	4 419	-64 697	14 796	47 846
<i>Balades, baroque, jazz</i>	85 019	84 070	124 614	1 832	90 543	-212 089	20 403
<i>Jeune Public</i>	-45 805	-42 317	-65 505	-1 497	-14 845	-74 795	-57 106
<i>Total</i>	-907 000	-2 812 673	-2 949 845	-910 420	-1 339 933	-2 857 954	-2 381 868

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

Il résulte de ces données un besoin de financement important des spectacles lyriques qui est en moyenne de 1,5 M€ (avec un pic à - 1,9 M€ en 2019). Ce sont ensuite les spectacles de ballets qui représentent un besoin de financement qui se situe en moyenne à - 0,7 M€ soit environ un tiers du besoin de financement global.

En établissant des taux de couverture des dépenses par genre par rapport aux recettes spécifiques de billetterie par type de représentations, il peut être constaté un taux de couverture situé entre 63 % et 65 % après avoir atteint un niveau de 84 % en 2017 (du fait d'un montant de charges de 5,7 M€ qui a ensuite progressé pour se situer à 8,5 M€ en 2019 et 7,6 M€ en 2022). Ce suivi analytique permet de constater la tendance d'un taux de couverture totale des dépenses par les recettes entre 60 % et 65 % durant la période (cf. tableau en annexe n° 5).

⁷¹ Ce suivi a fait l'objet d'améliorations techniques durant la période : *reporting* par service (2017), codifications par spectacle (2018) et table de codes analytiques commune à l'ensemble des logiciels de l'ONB (2019).

Sous la réserve méthodologique de son périmètre restreint aux coûts variables⁷², ce suivi par production est utile pour disposer d'un pilotage par les résultats analytiques : il alimente par ailleurs les rapports d'orientations budgétaires. L'objectif souhaité par l'établissement à terme est de parvenir à déterminer les coûts de ses spectacles en coûts complets (incluant le temps de travail valorisé des permanents pour chacun des spectacles). Pour y parvenir, l'Opéra pourra bénéficier de la mise en place d'un logiciel de planification et de suivi de leurs tâches prévue en 2024.

5.4 La structure des charges de fonctionnement par nature

5.4.1 Les frais de personnel

Tableau n° 19 : évolution des rémunérations du personnel permanent et non permanent de 2017 à 2022 (en €)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation de 2017 à 2022
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 886 931	2 052 793	2 314 888	2 381 562	2 481 500	2 540 844	34,7 %
en % des rémunérations du personnel*	12,2 %	13,1 %	14,5 %	16,4 %	17,2 %	16,0 %	31,3 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	13 567 885	13 635 859	13 585 489	12 090 240	11 953 383	13 330 724	-1,7 %
en % des rémunérations du personnel*	87,7 %	86,8 %	85,4 %	83,5 %	82,8 %	84 %	-4,2 %
= Rémunérations du personnel	15 470 276	15 699 217	15 907 579	14 466 107	14 239 953	15 852 056	2,5 %

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

L'Opéra a maîtrisé ses charges de personnel qui ont légèrement progressé entre 2017 (15,4 M€) et 2022 (15,8 M€). La baisse des dépenses de personnel en 2020 (14,4 M€) et 2021 (14,2 M€) résulte de la baisse d'activité liée à la crise sanitaire, s'agissant notamment du personnel non titulaire (baisse de 13,5 M€ en 2019 à 12 M€ en 2020 et 2021). Cette stabilité de la masse salariale est obtenue du fait d'une diminution des effectifs qui a été supérieure aux coûts supplémentaires liés aux revalorisations indiciaires durant la période (revalorisation des grilles indiciaires des fonctionnaires dans le cadre du dispositif « parcours professionnel carrières et rémunérations » (PPCR), glissement vieillesse technicité, augmentation du point d'indice).

En incluant les intermittents, les charges de personnel représentent 72 % des charges réelles de fonctionnement en 2022 (contre 74 % en 2018)⁷³.

⁷² Une étude commandée par l'établissement auprès d'un cabinet s'est appuyée sur une méthode de retraitement des coûts pour l'exercice 2019 qui, en partant du suivi analytique de l'ONB, réintègre des coûts relatifs au fonctionnement des spectacles comme les rémunérations des chefs d'orchestre ou des coûts supplémentaires des forces artistiques (feux, primes...) et parvient à un bilan financier (- 3,27 M€) plus déficitaire que celui constaté en 2019 (- 2,9 M€). Toutefois, l'établissement est en désaccord avec la méthodologie retenue.

⁷³ Rapport DRFiP sur l'Opéra national de Bordeaux, juillet 2023.

5.4.2 Les charges à caractère général

Tableau n° 20 : évolution des charges à caractère général (en €)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation de 2017 à 2022
Charges à caractère général	6 524 152	7 303 990	8 633 394	7 471 589	6 709 481	7 322 762	12,2 %

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général regroupent principalement les droits liés aux spectacles mais également l'ensemble des coûts de structure de l'établissement, comme l'entretien courant de ses équipements et les remboursements de frais divers.

- Les droits liés aux spectacles

Ces droits sont imputés au sein du compte 6228 « rémunération d'intermédiaires honoraires divers » lequel recense les différents contrats de cession de droit de ballet, de représentation d'orchestre, obtention de licence pour pouvoir représenter publiquement une œuvre, prestations de services de metteur en scène, artistes, de coproduction, etc.

Tableau n° 21 : évolution des droits liés aux spectacles (compte 62281 - en €)

Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant	1 466 913	2 038 625	2 752 828	917 847	1 205 413	2 114 071
dont dix principales productions	645 695	707 277	1 076 730	395 036	445 632	858 023
En %	44 %	35 %	39 %	43 %	37 %	41 %

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion et les grands livres journaux

L'évolution de ces dépenses est en ligne avec les niveaux de programmation : faibles pour la période de la crise sanitaire, à leur plus haut niveau en 2019 (2,7 M€) et à un niveau proche de 2,1 M€ en fin de période. Un degré de concentration des droits est également à relever puisque les dix principales productions représentent chaque année environ 40 % de l'ensemble⁷⁴.

- Les frais de transport, de mission et de réceptions

⁷⁴ Et les 20 premiers 53 % du total en 2019 et 59 % en 2022.

Tableau n° 22 : frais de transport, de mission et de réceptions (en €)

<i>Libellé</i>	2017	2018	2019	2021	2022
<i>Transports de bien et transports collectifs (compte 624)</i>	90 056,92	88 070	106 266	114 792	254 177,63
<i>Déplacements, missions (comptes 6251 et 6256)</i>	442 677,65	602 517	641 666	242 376	531 962
<i>Frais de réception (6257)</i>	312 530,26	289 034	327 878	95 474	302 227
Total	845 265	979 622	1 075 810	452 643	1 088 366

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

L'évolution de ce poste est aussi conditionnée à l'activité et représente environ 3 % des dépenses totales dont 1 % pour les frais de réception.

Les frais de déplacement des agents sont encadrés par des délibérations prises en application de la réglementation applicable aux fonctionnaires⁷⁵. Pour les déplacements collectifs, l'Opéra retient une prise en charge collective. Pour le personnel ou collaborateur non permanent sollicité pour les représentations, des taux sont fixés⁷⁶.

Le poste des frais de réception regroupe à la fois l'hébergement des artistes et compagnies invitées (pour lesquels les frais sont pris en charge dans le cadre de la négociation de leur engagement), des frais professionnels ou les dépenses liées à des cocktails.

Ainsi, une enveloppe de frais professionnels a été accordée au directeur général pour la période entre le 1^{er} septembre 2016 et la fin de son mandat en janvier 2022 à hauteur de 17 000 € par an. Ce plafond annuel a été respecté⁷⁷. Le directeur général engageait par ailleurs des frais de réception pour l'établissement au titre de ses fonctions dans le cadre de repas professionnels (cf. annexe n°2). Toutefois, la justification de ces repas manque parfois de précision : sur un échantillon pris en 2019, les notes de frais indiquent les noms et fonctions des convives mais en objet « divers »⁷⁸. Dans un souci de transparence, la qualification de l'objet des repas professionnels gagnerait donc à être plus précise⁷⁹.

- Les remboursements de frais

Tableau n° 23 : les remboursements de frais (en €)

<i>Libellé</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
62871 rembst frais collectivité rattachement	1 201 017	1 113 420	1 237 862	1 223 310	1 175 322	997 055
62878 rembst frais autres organismes	60 574	17 402	144 936	1 969 020	885 093	0
Remboursement de frais	1 261 591	1 130 822	1 382 797	3 192 329	2 060 414	997 055

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

⁷⁵ En application du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et de l'arrêté du 26 février 2019 fixant des taux forfaitaires pour les frais d'hébergement (taux de base de 70 €, de 90 € pour les villes de + de 200 000 hab. et 10 € à Paris et de repas à 17,50 €). Délibérations des 20 mars 2019, 13 décembre 2019 et 11 février 2020.

⁷⁶ 60 € par nuitée, 15,25 € par repas.

⁷⁷ L'enveloppe a été consommée à hauteur de 10 536 €.

⁷⁸ Sur un échantillon de factures de repas pris entre mars et juin 2019, deux factures sur six précisent l'objet, quatre indiquant objet divers : factures des 19 mars, 2 et 12 avril, 7 juin.

⁷⁹ Comme l'y invite l'instruction du ministère de la culture et de la communication du 24 juin 2015 qui s'applique certes aux opérateurs du ministère de la culture mais dont l'établissement pourrait s'inspirer.

Le compte 62871 « remboursement des frais à collectivités rattachées » demeure stable sur la période avec des dépenses récurrentes comme le loyer de l'Auditorium (1 M€ HT par an), les primes d'assurances « dommages et biens » versées à la ville et le remboursement de mise à disposition de personnel à Bordeaux-Métropole.

En revanche, les dépenses imputées au compte 62878 au titre des « remboursements de frais à d'autres organismes » progressent fortement : jusqu'à 3,2 M€ en 2020, 2 M€ en 2021 et 1 M€ en 2022 (contre 144 K€ en 2019).

Cette augmentation est due à plusieurs vagues de remboursement de billets faisant suite à l'annulation de 154 séances (spectacles et visites) entre le 15 mars et le 10 juillet 2020 en raison de la pandémie de la covid-19. Toutefois, l'imputation sur ce compte n'est pas appropriée puisque l'imputation correcte aurait dû être au débit du compte d'origine 70621⁸⁰ ou en cas de constatation l'année suivante des remboursements sur le compte 673 comme des charges exceptionnelles. La lecture de l'évolution des charges à caractère général est donc biaisée par cette imputation.

Selon l'ordonnateur et le comptable, les écritures comptables ont été passées sur ces comptes dans le cadre de flux automatisés entre 2020 et 2022 pour dédommager au plus vite les spectateurs du fait de la difficulté pour établir des virements individuels en raison d'effectifs insuffisants. En 2023, la trésorerie a demandé à l'ordonnateur d'imputer ces remboursements sur le compte 6588 « autres charges diverses de gestion courante ». Toutefois, cette nouvelle imputation n'est pas conforme à ce que prévoit l'instruction budgétaire et comptable M57⁸¹ et il convient donc de respecter les écritures comptables prévues par cette instruction.

Par ailleurs, l'établissement supporte des frais de gardiennage importants, en progression sur la période (cf. partie 8.2).

- Les dépenses d'énergie

Les dépenses d'électricité et de gaz ont progressé de 41,3 % entre 2018 et 2022, passant de 217 654 € en 2018 à 307 452 € en 2022 (après avoir culminé à 323 870 € en 2021). Une projection des dépenses d'énergie sur l'exercice 2023 traduit une forte augmentation de ce poste puisque sur la base des factures fin avril 2023, la dépense concentre sur ces quatre premiers mois de l'année 2023, 90 % de la dépense annuelle 2022⁸². Afin de limiter la dépense, l'établissement a mis en place en octobre 2022 un plan de sobriété énergétique fondé sur la réduction des éclairages, la sensibilisation aux bonnes pratiques de consommation et le changement des projecteurs halogènes par des modèles LED.

⁸⁰ Comme le précise l'instruction M.14 pour l'annulation d'un titre sur exercice courant, cf. Tome 1, annexe n° 6 : fiche d'écriture – annulation ou réduction d'un titre de recettes.

⁸¹ Tome 1, annexes, fiche d'écriture n°35, annulation ou réduction de titres de recettes

⁸² Rapport de la direction régionale des finances publiques de Nouvelle-Aquitaine, analyse financière rétrospective, juillet 2023, page 49

5.5 Un financement de l'activité qui demeure fortement dépendant des subventions publiques

Le niveau de subventions publiques représente 79 % des produits de fonctionnement sur la période 2018-2022.

5.5.1 Niveau et structure des financements publics

Les subventions publiques représentent en moyenne 79 % des recettes réelles d'exploitation sur la période. Elles ont connu un pic à 84 % sur les années 2020 et 2021 suite aux aides supplémentaires exceptionnelles au titre de la crise sanitaire et se situent à 76 % en 2022 (dont 75 % sur le périmètre des subventions de la commune de Bordeaux, de l'Etat et de la région Nouvelle-Aquitaine).

Tableau n° 24 : détail des ressources institutionnelles de 2017 à 2022 (en €)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation de 2017 à 2022
<i>Participations</i>	22 595 125	22 535 500	22 859 276	23 772 691	23 029 864	22 807 088	0,90 %
<i>dont État</i>	4 714 962	4 743 000	4 843 000	5 073 000	4 843 000	4 819 228	2,20 %
<i>dont région</i>	1 580 000	1 580 000	1 580 000	1 355 510	1 380 000	1 380 000	-12,70 %
<i>dont commune de Bordeaux</i>	16 091 663	16 032 000	16 271 900	17 061 900	16 621 900	16 361 900	1,70 %
<i>dont autres</i>	208 500	180 500	164 376	282 281	184 964	245 960	18 %

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

La commune est le principal financeur de l'opéra puisque son soutien est de 16,3 M€ en 2022, niveau proche de celui de 2017 (16,1 M€), après avoir culminé à 17,1 M€ en 2020, du fait des aides exceptionnelles liées à la crise sanitaire.

Durant la période, le soutien de la commune représente plus de 71 % de l'ensemble des subventions publiques et 55 % de l'ensemble des produits de fonctionnement (excepté en 2020 et 2021 où elle culmine à 60 % du fait de la crise sanitaire). La subvention a été portée à 16,8 M€ en 2023.

Le soutien de l'État progresse légèrement, de 4,71 M€ en 2017 à 4,82 M€ en 2022, après avoir culminé à 5,1 M€ en 2020 du fait de la crise sanitaire.

Le soutien de la région, stable à 1,58 M€ de 2017 à 2019, a ensuite diminué de 200 000 € pour s'établir à 1,38 M€.

5.5.2 Un financement pluriannuel des partenaires publics régi par les conventions d'objectifs pluriannuelles

En matière financière, la convention prévoit un plan de financement prévisionnel (annexe n° 2), qui fixe les trajectoires de recettes, de dépenses et de résultat de fonctionnement.

Elle prévoit également que chacun des partenaires financiers confirme à l'ONB le montant prévisionnel de la subvention qu'il lui attribue au début de l'exercice de référence. Le paiement des subventions est conditionné à la présentation d'un dossier de demande comportant le programme artistique, le budget primitif de l'exercice en cours et le compte administratif approuvé de l'exercice précédent. Il est également précisé que la contribution des partenaires est une aide au fonctionnement de laquelle les partenaires publics n'attendent aucune contrepartie directe.

Dans la convention 2018-2022, des montants de subventions prévisionnelles étaient prévus, sous réserve d'être confirmés en vertu du principe d'annualité budgétaire. En comparant les subventions prévues et celles finalement versées (cf. tableau annexé n° 7), il apparaît un soutien renforcé par rapport au prévisionnel en 2020 (+ 627 630 €), porté par la commune et l'État, pour faire face aux effets de la crise sanitaire et un niveau de subventions inférieur aux prévisions en 2022, ce qui demande cependant à être confirmé, en vertu de l'annualité des budgets locaux.

5.6 L'évolution des recettes d'activité

En complément des subventions publiques, l'établissement mobilise pour assurer son équilibre financier des recettes propres que sont principalement les recettes de billetterie et le mécénat, en développement. Ces recettes représentaient environ 7,2 M€ sur 30 M€ de recettes en 2022 soit environ 24 % des recettes de fonctionnement.

Tableau n° 25 : évolution des produits d'activité de 2017 à 2022 (en €)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation de 2017 à 2022
+ Travaux, études et prestations de services	3 775 570	6 514 380	6 179 427	7 197 954	4 341 471	4 124 592	6 865 292	5,4 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	203 034	57 658	267 028	304 007	29 250	135 691	156 750	171,9 %
+ Remboursement de frais	136 662	25 504	82 017	8 366	18 827	39 530	62 432	144,8 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	4 115 267	6 597 542	6 528 472	7 510 327	4 389 548	4 299 813	7 084 474	7,4 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public) (b)	89 974	88 279	93 098	120 360	114 258	106 581	106 308	20,4 %
= Ressources d'exploitation (abc)	4 205 241	6 685 821	6 621 570	7 630 687	4 503 806	4 406 395	7 190 781	7,6 %

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

Le compte 7062 correspond en moyenne sur la période vérifiée à 88 % des ressources d'exploitation. Il regroupe la billetterie ainsi que le mécénat : ces recettes ont fortement progressé entre 2016 (4,1 M€) et 2017 (6,6 M€) pour atteindre 7,5 M€ en 2019.

Avant 2017, l'ONB a fait évoluer sa grille tarifaire de façon significative ce qui s'est traduit notamment par une hausse des recettes de billetterie, comme l'illustre l'évolution de sa grille tarifaire.

Tableau n° 26 : augmentation des tarifs des places par genre

<i>Libellé</i>	2014/2015	2015/2016	2016/2017
<i>Opéra</i>	entre 55 € et 95 €	entre 70 € et 105 €	Entre 50 à 110 €
<i>Ballet</i>	entre 45 € et 50 €	entre 45 € et 55 €	entre 50 et 60 €
<i>Symphonique jazz récital</i>	entre 35 € et 40 €	entre 35 € et 40 €	Entre 30 et 50 €

Source : extraits du ROB 2017

Tableau n° 27 : évolution des recettes de billetterie de 2017 à 2022

<i>Libellé</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Billetterie (en €)</i>	4 543 124	4 956 296	4 666 751	5 719 257	1 395 329	2 000 618	4 734 872
<i>Nombre représentations payantes</i>	202	195	213	223	70	120	238

Source : CRC NA d'après les DOB et ROB de l'ONB – Ces données prennent en compte le nombre de places vendues pour visites et expo d'été

Une baisse de ces recettes en 2020-2021 est imputable à la crise sanitaire, laquelle a engendré l'annulation de respectivement 135 et 127 représentations. L'année 2022 avec ses 238 représentations marque le retour à un niveau d'activité pré-covid-19.

5.7 Un accroissement du recours au mécénat

Mécénat et parrainage

La France bénéficie d'un cadre juridique et fiscal du mécénat parmi les plus avantageux au monde défini notamment par la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, dite Loi Aillagon⁸³.

Le mécénat est « *un soutien matériel ou financier apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un caractère d'intérêt général* ».

Il se distingue du parrainage (*sponsoring* en anglais) qui est « *un soutien matériel apporté par une personne physique ou morale à une manifestation, à une personne, à un produit ou à une*

⁸³ Ce cadre, codifié à l'article 238 bis du code général des impôts, précise : « [...] ouvrent droit à une réduction d'impôts égale à 60 % de leur montant les versements, pris dans la limite de cinq pour mille du chiffre d'affaires, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au profit [...] d'organismes publics ou privés, [...] dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque ou l'organisation d'expositions d'art contemporain, à la condition que les versements soient affectés à cette activité ».

organisation en vue d'en retirer un bénéfice direct », souvent accompli par l'entreprise en vue d'améliorer son image dans le cadre de sa stratégie de communication.

Le mécénat est donc un acte philanthropique (qui implique une « disproportion marquée » entre la valeur du don et les contreparties accordées), quand le parrainage constitue une dépense réalisée par une entreprise en vue de promouvoir son image (moyennant contreparties proportionnées).

Une entreprise ne saurait être à la fois mécène et partenaire sur une même opération.

Pour information, le mécénat (dons et percements perçus) permet de bénéficier de réduction d'impôts. Le parrainage n'ouvre pas droit à des avantages fiscaux car il est apparenté à des dépenses publicitaires déductibles du résultat fiscal de l'entreprise.

L'ONB a développé ses recettes de mécénat grâce à de nouvelles actions et, comme l'avait recommandé la chambre dans son dernier rapport, présente désormais depuis 2016 un bilan financier du mécénat de l'exercice écoulé. À compter de 2017, il est enrichi des recettes de parrainage.

Tableau n° 28 : évolution du mécénat de 2017 à 2022 (en €)

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mécénat et parrainage	578 728	650 275	615 062	810 880	656 713	916 064
<i>dont mécénat et du parrainage collecté en direct par l'Opéra</i>	293 173	403 357	388 600	443 858	492 895	907 988
<i>dont dons de billets liés à la renonciation au remboursement des billets</i>				287 783	80 151	8 076
<i>dont contribution d'Arpeggio</i>	243 545	208 678	186 650	79 239		
<i>dont mécénat apporté par la Philharmonie et opération de crowdfunding dans le cadre du projet Démos</i>	42 010	38 240	39 812			
<i>Mécénat en nature et de compétences</i>			31 977	36 805	83 667	83 682
Compte 7062	5 905 932	5 725 368	6 737 845	4 215 590	3 770 880	6 494 799
<i>Mécénat en % du compte 7062</i>	9,80 %	11,36 %	9,13 %	19,24 %	17,42 %	14,10 %
Produits de gestion	29 280 946	29 157 070	30 489 963	28 276 497	27 436 259	29 997 869
<i>Mécénat en % des produits de gestion de l'ONB</i>	1,98 %	2,23 %	2,02 %	2,87 %	2,39 %	3,05 %

Source : CRC NA d'après les bilans du mécénat et les comptes de gestion

Une augmentation significative du mécénat est à relever, avec une progression de 337 336 € entre 2017 et 2022 pour atteindre 916 064 €.

L'ONB est dans une démarche de fidélisation de ses mécènes par le biais notamment de la signature de conventions pluriannuelles, ainsi que de prospection de nouveaux mécènes. En ce sens, le dernier bilan sur le mécénat pour 2022 indique que la presque totalité des grands mécènes sont désormais engagés par des conventions pluriannuelles (deux à trois ans).

Le mécénat a également été internalisé par l'établissement : jusqu'en 2020, il s'appuyait sur une association collectrice de fonds *via* ses adhérents et des manifestations (soirées de levées de fonds), dont la contribution était de 62 % en 2016, 42 % en 2017 et moins de 10 % en 2020, année où la convention cadre avec l'association a été dénoncée compte tenu d'un modèle non conforme avec le nouveau cadre juridique et fiscal du mécénat.

La politique de mécénat a été encadrée par plusieurs délibérations du conseil d'administration : celle du 22 mai 2018 présente la nouvelle politique de l'ONB qui vise à clarifier l'offre destinée aux entreprises et sécuriser les pratiques, notamment par l'adoption d'une charte éthique, et à définir quatre programmes thématiques d'affectation du mécénat autour de l'excellence artistique et la création, la transmission et la formation, le rayonnement et la diffusion, la préservation et la valorisation du patrimoine pour le Grand Théâtre.

La délibération du 27 mai 2021 a, quant à elle, défini la nouvelle offre « mécénat et développement » de l'Opéra, en fonction du degré d'engagement des mécènes : donateurs, Club Opéra (entreprises et particuliers), Cercle des Philanthropes regroupant les grands mécènes, comme présenté dans le schéma directeur ci-après.

Schéma n° 1 : les différentes formes de mécénat



Source : schéma issu du bilan du mécénat de l'ONB pour 2021

L'effort est fait depuis 2017 de professionnaliser la fonction mécénat afin de structurer la démarche pour fédérer les acteurs du territoire, donner une vision du projet porté par l'Opéra et développer ce type de ressources propres de l'institution (création d'une nouvelle direction Mécénat & Engagement en octobre 2022, imaginée notamment dans un souci de cohérence de l'offre à destination des entreprises et d'optimisation de l'organisation interne).

La diversification de l'offre se traduit notamment par le recours au mécénat en nature (dons de tee-shirts après un concert, dons de bouteilles et de bouquets à offrir aux artistes invités, mise à disposition de mobilier urbain, etc.), mécénat de compétences (mission de conseil sur le

statut de l'opéra notamment, transport d'artistes, etc.). Ces partenariats, non comptabilisés au bilan, représentent pour l'institution 31 977 € HT d'économies en 2019, 36 805 € HT en 2020, 83 667 € HT en 2021 et 83 682 € HT en 2022.

Parallèlement, l'ONB a mis en place un nouvel outil de dons en ligne en 2020 (soutenir.opera-bordeaux.com) avec de nouvelles formes de mécénat participatif : fonds de soutien aux spectacles de l'ONB et première campagne de mécénat participatif de l'opéra « *Tous en scène pour le Ballet* ».

Au global, 68 % des recettes de mécénat et parrainage toutes contributions confondues financent des projets d'action culturelle (pour 43 %) et de diffusion (pour 25 %), mis en place pour aller à la rencontre d'un public toujours plus large.

Le mécénat des particuliers est en développement et atteint en 2022 un niveau de 318 664 € (x 2,4 par rapport à 2021) soit 35 % des recettes (contre 597 400 € et 65 % pour les entreprises), du fait notamment de l'augmentation des fonds collectés auprès de huit grands donateurs (259 000 €) et particulièrement d'une donatrice s'engageant à hauteur de 425 000 € en 2022/2023.

L'ONB a par ailleurs renforcé le cadre régissant l'attribution et la valorisation des contreparties aux mécènes : les grands principes ont été précisés par une délibération du 30 septembre 2020. Deux seuils sont applicables aux contreparties : 25 % du montant du don pour du mécénat et 50 % pour du parrainage. Les valorisations des contreparties sont établies soit selon le prix public pour les contreparties commercialisées par l'Opéra (mise à disposition d'espaces, visites, formules entreprises, insertions publicitaires) et pour les places offertes à partir de 10 000 € et pour une valeur forfaitaire estimée entre 3 % et 5 % du montant du don calculée sur la base de la visibilité accordée à l'entreprise pour les contreparties de communication (en fonction de son niveau de soutien et du projet soutenu).

Les règles en matière de contreparties des dons sont rappelées dans les conventions individuelles (notamment le respect du seuil de 25 %), de même que l'obligation déclarative qui incombe au mécène et la valorisation des contreparties qui relève de l'ONB. Certaines conventions résument parfois la nature des contreparties attendues⁸⁴. Si les restitutions par mécène des contreparties doivent être produites par l'ONB, le bilan annuel pourrait utilement synthétiser le volume des contreparties accordées et leur valorisation, ces dernières venant *in fine* en réduction du montant réel des dons comptabilisés. Lors de la phase contradictoire, l'Opéra a indiqué qu'il enrichira le bilan annuel du mécénat d'éléments sur le volume des contreparties accordées, dès le bilan mécénat et parrainage 2023, qui sera présenté début 2024 : il distinguera également au sein des contreparties celles impliquant un manque à gagner (places de spectacles offertes par exemple) et celles sans implications financières (invitations pour des répétitions par exemple).

⁸⁴ Comme par exemple pour la Convention de mécénat avec la Fondation d'entreprise Philippine de Rothschild pour la saison 22/23, les contreparties sont principalement destinées à des élèves des établissements scolaires de Pauillac ainsi qu'aux salariés de Baron Philippe de Rothschild SA (personnel administratif et personnel de la vigne et des chais) pour leur permettre de découvrir l'Opéra.

Recommandation n° 7 : enrichir le bilan annuel d'éléments sur le volume des contreparties accordées et leur valorisation. **[Mise en œuvre partielle].**

5.8 La recherche de partenariats et de coproductions

5.8.1 La recherche de partenariats

Afin de s'inscrire dans un écosystème artistique de premier plan, l'Opéra a noué des partenariats durant la période sous revue.

Il peut s'agir de partenariats ponctuels comme par exemple celui conclu avec l'Opéra national de Paris en 2018 afin d'établir une collaboration artistique entre les deux institutions permettant d'enrichir le répertoire de l'ONB et de s'inscrire dans une logique d'optimisation des coûts et des ressources (avec par exemple la location à titre gratuit des décors et costumes de certaines productions comme *la Fille Mal Aimée* et *Notre-Dame de Paris*).

En matière de ballet, un partenariat de trois ans a été établi avec le ballet Preljocaj du Centre chorégraphique national (CCN) d'Aix-en-Provence en septembre 2018. Cette collaboration avec ce chorégraphe s'inscrit dans un projet de coopération et de collaboration autour de reprises par le ballet de l'ONB de pièces de son répertoire et d'éventuelles créations, de la circulation et des échanges de danseurs entre les deux compagnies le cas échéant par des coproductions, de programmation du ballet Preljocaj à l'ONB et dans les environs de Bordeaux et réciproquement pour le ballet de l'Opéra. Ce partenariat s'est traduit notamment par le ballet d'ouverture de la saison 2018/2019 *Blanche Neige* créé en 2008 par Preljocaj : ce partenariat permet également la location de productions à des coûts préférentiels pour l'ONB, la formalisation de l'engagement de Preljocaj, comme les conditions de cessions de droits pour ses pièces, étant spécifiée par une négociation spécifique et séparée.

Un autre partenariat significatif est celui noué avec l'Ensemble Pygmalion. Spécialisée dans les répertoires baroque et classique et dirigée par le chef Raphaël Pichon, cette formation est en résidence à l'Opéra et a établi à ce titre un partenariat depuis 2014, reconduit par la convention du 14 juin 2019 jusqu'au 31 août 2022, qui a régularisé un peu tardivement le contrat en résidence pour le faire débiter au 1^{er} septembre 2017. Ce partenariat se fixe pour objectifs de soutenir les projets de l'Ensemble Pygmalion, de structurer des coproductions nationales et européennes et de coécrire des projets pédagogiques et territoriaux sur le long terme. Toutefois, l'exécution de la convention est difficilement évaluable car elle ne prévoit pas de dispositions en ce sens.

D'après les données de l'établissement, en application de la convention de partenariat, les coûts liés aux contrats de cessions de Pygmalion représentent environ 1,09 M€ de 2017 à 2022⁸⁵. Il s'agit notamment des contrats relatifs à des participations à des productions lyriques comme *Orfeo* de Rossi en 2017 (186 143 €), *Miranda* en mai 2019 (133 386 €⁸⁶), ou à des concerts baroques.

⁸⁵ À partir des données des grands livres.

⁸⁶ Part de l'Opéra indiquée à 50 000 € dans la convention du 14 juin 2019.

La convention prévoit également la programmation par l'Ensemble Pygmalion d'un concert dans le cadre de la programmation jeune public avec un budget limité à 3 000 € HT, des interventions musicales pour les élèves des collèges et des lycées et l'organisation de *masterclasses*. Si des actions spécifiques sont identifiées⁸⁷, il est difficile d'appréhender les actions mises en œuvre dans le cadre de cette convention : son renouvellement, qui était prévu d'ici fin 2023, pourrait permettre d'évaluer également les actions mises en œuvre au titre de la convention échue au 31 décembre 2022.

5.8.2 Un recours aux coproductions nécessaire et ciblé sur le lyrique

Du fait de leurs coûts, les spectacles lyriques justifient d'un point de vue économique le recours aux coproductions. Ces dernières permettent en effet de partager une partie des coûts (réalisation de décors, cessions de droits, cachets et défraiements, etc.), en laissant à la charge du coproducteur une part seulement des frais de mise à disposition des équipes techniques, les salaires des interprètes, etc. Par exemple, l'opéra *Les contes d'Hoffman* qui a été le plus onéreux (875 321 €), n'a pas fait l'objet de coproduction et a requis un nombre important d'intermittents techniques (276 876 €) pour produire les décors et costumes, dégageant un résultat négatif de 578 476 €. Des coproductions peuvent ainsi limiter les pertes comme par exemple pour *Le Barbier de Séville* (- 24 844 €) ou *Miranda* (- 304 172 €)⁸⁸.

Ainsi, il a été recouru à quatre coproductions en 2018 et à 12 coproductions sur 22 productions programmées entre 2019 et 2022. Des contrats de coproduction ont été conclus par exemple avec La Fenice pour *Lucia di Lammermoor* en avril 2018, pour *La Périchole* avec l'association Bru Zane France en octobre 2018, avec l'Opéra-comique, l'Opéra de Cologne et le Théâtre de Caen pour *Miranda* en mai 2019. À partir de cet échantillon de quatre coproductions, il est possible d'apprécier le détail du partage des coûts entre les différents intervenants (cf. annexe n°8).

Chaque contrat de coproduction détermine les conditions, les obligations respectives et les coûts partagés. À partir des données de l'établissement, une évaluation des dépenses et recettes générées par les coproductions peut être établie.

Tableau n° 29 : exécution financière des coproductions entre 2018 et 2022

<i>Exercices budgétaires</i>	2017	2018	2019	2022
<i>Dépenses coproductions (compte 62281)</i>	175 331	358 656	226 676	10 389
<i>Recettes coproductions (comptes 7083, 70622, 7083)</i>		178 334	55 359	149 482

Source : CRC NA d'après les grands livres journaux de l'ONB

Le recours aux coproductions a été important en 2018 et 2019 avec, pour le lyrique, huit coproductions (quatre en 2018 et autant en 2019) sur 13 programmées, à comparer à une

⁸⁷ Projet Concertino en direction des élèves du premier degré les 27, 28, 29 janvier 2021 pour 5 944,29 € ou résidence de trois musiciens de l'Ensemble en milieu scolaire le 24 mars 2022.

⁸⁸ Kanju, audit et projection du modèle artistique, économique et social.

coproduction sur cinq en 2022⁸⁹ ; cette baisse du nombre de coproductions s'explique selon l'établissement par la difficulté à reconstituer les collaborations après la crise sanitaire. De façon plus générale, le coût moyen d'un opéra a progressé de 464 K€ en 2019 à 636 K€ en 2022, la diversification des formats permettant par ailleurs de maintenir un niveau d'activité lyrique tout en limitant les coûts⁹⁰.

Le niveau des recettes obtenu en 2022 est lié à des coproductions avec le Théâtre des Champs-Élysées (pour *Oneguine*, *La voix humaine*, *Point d'orgue* réalisées en 2021) ou la Fundacioli et le château de Versailles pour *la trilogie Da Ponte*.

À la différence des coréalizations qui font l'objet de bilans⁹¹, les coproductions ne sont pas évaluées *ex post* et il est difficile *ex ante* de déterminer le gain d'une coproduction par rapport à une production en propre, ce mode de production permettant de démultiplier les représentations sur différents sites. Toutefois, le développement d'un suivi analytique des productions depuis 2021 devrait aider l'établissement à opérer un bilan des coproductions.

5.9 La vision d'ensemble financière : les différents ratios permettant d'appréhender la situation financière

5.9.1 La capacité d'autofinancement

Tableau n° 30 : vue d'ensemble⁹² de la section de fonctionnement dont la capacité d'autofinancement

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation de 2017 à 2022 (en %)
Produits de gestion (A)	29 280 946	29 157 070	30 489 963	28 276 497	27 436 259	29 997 869	2,4 %
Charges de gestion (B)	27 979 958	28 819 391	30 641 735	27 359 460	26 341 073	29 772 320	6,4 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 300 989	337 679	-151 772	917 038	1 095 185	225 549	- 82,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	4,4 %	1,2 %	-0,5 %	3,2 %	4,0 %	0,8 %	
CAF brute	3 028 227	861 285	-98 418	936 024	1 127 950	228 551	- 40,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	10,3 %	3,0 %	-0,3 %	3,3 %	4,1 %	0,8 %	

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

L'Opéra a dégagé un excédent brut de fonctionnement positif, sauf en 2019 (- 151 772 €). Cet excédent a pu se constituer grâce à un rebond significatif de ses recettes en 2017 (+ 2,5 M€), renforçant l'excédent brut de fonctionnement d'environ + 1,3 M€.

L'autofinancement dégagé par l'Opéra est fluctuant durant la période. La capacité d'autofinancement (CAF) brute a ainsi été négative en 2019, légèrement positive en 2017 et se

⁸⁹ Notamment à partir des éléments du rapport DRFiP sur l'ONB de juillet 2023.

⁹⁰ Rapport d'orientations budgétaires, page 23.

⁹¹ Par exemple, bilan de coréalisation avec Musiques de nuit pour des concerts au Rocher de Palmer les 2 mars et 21 mars 2023.

⁹² Périmètre des charges et produits de gestion, hors opérations financières et exceptionnelles

situe depuis 2020 autour de 1 M€. Rapportée aux produits de gestion, la CAF brute se situe autour de 3 à 4 % des produits de gestion depuis 2020.

Le niveau de la CAF est affecté par des opérations exceptionnelles, tout particulièrement en 2017 où elle atteint 3 M€ et en 2022, en lien avec la régularisation d'écritures budgétaires dans le cadre du dossier du détournement de la régie d'avances au titre des exercices 2007 à 2012 (cf. annexe n° 4) : il s'agit, d'une part, de la constatation d'un produit exceptionnel correspondant à l'annulation des dépenses émises à tort liées aux détournements constatés et, d'autre part, de la constitution d'une provision de 1,7 M€ au titre du risque de non recouvrement des sommes en jeu.

Cette opération augmente donc la CAF brute de 1,7 M€ mais est neutralisée sur le résultat de fonctionnement par la constitution de la provision.

5.9.2 L'évolution des résultats

Tableau n° 31 : évolution de la section de fonctionnement de 2017 à 2022

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var.de 2017 à 2022
CAF brute	3 028 227	861 285	-98 418	936 024	1 127 950	228 661	- 92,5 %
- Dotations nettes aux amortissements	290 507	268 012	292 779	274 910	337 961	337 517	16,2 %
- Dotations nettes aux provisions	1 692 628	534 686	33 419	0	-116 117	-144 806	-108,6 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	30 981	30 981	24 051	28 231	28 231	33 531	8,2 %
= Résultat section de fonctionnement	1 076 073	89 569	-400 566	689 345	934 337	69 371	- 93,6 %

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

Le résultat de fonctionnement prenant en compte les amortissements et les provisions se situe à seulement 69 371 € en 2022 soit au niveau le plus bas sur la période contrôlée excepté le résultat constaté en 2019 (- 400 566 €).

Tableau n° 32 : résultats des exercices de 2017 à 2022

Libellé	Résultat de l'exercice					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Section fonctionnement	1 076 073,30	89 568,63	-400 565,92	689 344,77	934 336,66	69 371,00
Section investissement	1 679 216,68	481 006,86	52 187,97	-5 749,59	-104 587,48	-146 313,89
Excédent brut global	2 755 289,98	570 575,49	-348 377,95	683 595,18	829 749,18	-76 942,89

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion et les délibérations concernant les résultats d'affectation

L'évolution des résultats cumulés consolide les résultats de fonctionnement et d'investissement annuels et les résultats antérieurs comme le précise le tableau ci-dessous.

Tableau n° 33 : évolution des résultats cumulés de 2016 à 2022

Libellé	Résultat cumulé à la clôture						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Section fonctionnement (R002)	1 352 250	2 428 323	2 517 892	2 117 326	2 806 671	3 741 008	3 810 379
Section investissement (R001)	138 934	1 818 151	2 299 158	2 351 346	2 345 596	2 241 009	2 094 695
Totaux	1 491 184	4 246 474	4 817 050	4 468 672	5 152 267	5 982 016	5 905 073

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion et les délibérations concernant les résultats d'affectation

Ces résultats cumulés traduisent une progression des excédents sur les deux sections, pour atteindre environ 5,9 M€ en fin de période. Deux périodes ont traduit cette augmentation significative des résultats : d'une part, l'exercice 2017 et d'autre part, la période 2020/2022.

Pour la première période, l'explication résulte des opérations de régularisation budgétaire et de provision constatées en 2017, aboutissant à un résultat de fonctionnement d'environ 1,07 M€, ce qui a entraîné un excédent d'investissement avoisinant 1,7 M€ (du fait la recette d'investissement liée à la provision) et un excédent cumulé de 2,7 M€. Dans son rapport sur le budget 2018, qui revient sur l'exécution 2017, l'établissement explique également ce résultat favorable par la baisse des dépenses de fonctionnement de 5 %, une réduction des déficits artistiques de 6 % ainsi qu'une augmentation des recettes propres de 7 %.

L'établissement explique la stabilité du résultat de fonctionnement 2018 par la poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement (- 5 %)⁹³, arrivées à un « seuil d'optimisation plancher », conjuguée à une hausse des dépenses de programmation de 31 % permettant de répondre au cahier des charges du label.

Le déficit de l'exercice 2019 est lié à un niveau de programmation qui a dépassé la capacité financière de l'établissement.

Pour la seconde période (2020-2022), la progression des résultats cumulés est liée aux résultats de fonctionnement dégagés dans le contexte de la crise sanitaire, qui sont en moyenne d'environ 838 000 € par an, ce qui permet une progression de l'excédent cumulé de 4,4 M€ en 2019 à 5,9 M€ en 2022.

5.10 Un fonds de roulement et une trésorerie en augmentation

L'ONB dispose d'un fonds de roulement et d'une trésorerie en constante amélioration, malgré le léger recul des années 2019 et 2020.

Le fonds de roulement correspond au cumul des résultats d'investissement et de fonctionnement. Excepté en 2019 où l'ONB a eu un résultat déficitaire, le fonds de roulement est

⁹³ Le rapport d'orientations budgétaires 2019 précise que « Le résultat de 2018 n'est dû qu'à la poursuite d'une gestion rigoureuse du théâtre en ordre de marche (TOM) : presque 1 M€ d'économie sur la masse salariale (par rapport au vote du budget primitif) liée principalement à des vacances de postes qui ont rendu cet exercice particulièrement éprouvant pour le personnel non artistique qui a travaillé tout le long de l'année en sous-effectif (sans avoir la possibilité du recours à l'intermittence pour le personnel administratif) ».

en constante augmentation. La trésorerie nette représente d'ailleurs fin 2021 plus de 89 jours de charges courantes.

Tableau n° 34 : évolution du fonds de roulement de 2017 à 2022

<i>au 31 décembre - en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Fonds de roulement net global</i>	4 246 474	4 817 050	4 468 672	5 152 267	5 982 016	5 905 073
<i>Fonds de roulement (déduction de la provision détournement)</i>	2 537 379	3 107 955	2 191 472	2 875 066	3 704 817	3 772 679
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	39	33	26	36	51	45

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

Si le fonds de roulement peut sembler important (5,9 M€ en 2022), il doit être retraité de la provision d'environ 2,1 M€ constituée au titre du détournement de la régie d'avances. Ce fonds de roulement avoisine donc en réalité 3,8 M€ en 2022, permettant de couvrir 45 jours de charges, soit un niveau traduisant un financement normal de son activité.

En intégrant le besoin en fonds de roulement, le niveau de la trésorerie (calculé à partir du fonds de roulement hors provision pour le détournement) est significatif.

Tableau n° 35 : évolution du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

<i>au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-291 346	-299 694	-129 917	716 901	-469 440	273 441
=Trésorerie nette	4 537 821	5 116 743	4 598 589	4 435 365	6 451 456	5 631 632
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	59,2	64,8	54,8	59,2	89,4	69,0

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

5.11 Un modèle économique et financier qui doit conforter les conditions de sa soutenabilité

L'établissement a maîtrisé sa situation financière depuis 2017 (notamment ses charges de personnel), qui demeure fortement corrélée à son niveau d'activité. Le calibrage d'une programmation artistique soutenable financièrement est donc nécessaire, impliquant de définir un optimum de programmation à la fois artistique et économique. En outre, le modèle économique de l'Opéra implique également de mener des missions de service public, en matière d'accès le plus large à la culture lyrique, de médiation artistique et de diffusion des œuvres. Son exécution budgétaire est fidèle aux prévisions, le niveau des dépenses de fonctionnement étant légèrement sous-consommé (entre 85,4 % en 2021 et 94,3 % en 2019, cf. annexe n°9), la reprise des excédents de fonctionnement antérieurs permet de conforter l'équilibre budgétaire.

Les débats budgétaires lors des conseils d'administration en 2022 et 2023 traduisent cette prise de conscience de la fragilité possible du modèle économique et financier de l'Opéra, qui demeure massivement dépendant des subventions publiques. Des adaptations sont évoquées comme la diversification des publics et le recours à des formats de spectacles moins onéreux (comme les récitals, les musiques actuelles, les formats courts d'opéras, etc.). Une optimisation des coûts de programmation doit également être recherchée *via* notamment les coproductions. Le

renforcement de la prévision budgétaire des programmations artistiques est donc nécessaire, de même que l'appui au pilotage de la programmation par une comptabilité analytique permettant d'appuyer les choix de programmation.

L'Opéra doit donc poursuivre la maîtrise de ses charges de personnel et de gestion, en optimisant ses moyens, dans un contexte d'accroissement des charges de production, de financements publics contraints et de développement de ses ressources propres qui a ses facteurs de limitation, s'agissant du mécénat et d'une tarification peu élastique à la hausse.

Si le niveau de l'excédent cumulé de fonctionnement (+ 3,8 M€ en 2022) peut s'apparenter à une réserve de précaution, les résultats annuels de fonctionnement dégagés demeurent faibles (oscillant entre environ - 400 000 € en 2019 et environ + 1 M€ en 2017 et 2021) et impliquent un pilotage fin qui doit s'appuyer sur un renforcement de la prévision budgétaire des programmations artistiques, de même que l'appui au pilotage de la programmation doit reposer sur une comptabilité analytique permettant d'appuyer les choix faits .

6 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait identifié des axes d'amélioration dans le suivi du patrimoine, les modalités d'amortissement, la constitution de provisions, l'absence d'annexes obligatoires jointes aux comptes administratifs, l'absence de comptabilisation des recettes au titre des produits constatés d'avance, des erreurs d'imputations comptables. Des progrès significatifs ont été réalisés, par la confection d'un inventaire, une meilleure tenue des annexes budgétaires et la comptabilisation des produits constatés d'avance.

6.1 La qualité de l'information budgétaire

6.1.1 Le débat d'orientations budgétaires (DOB)

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT⁹⁴, le débat d'orientations budgétaires (DOB) s'est systématiquement tenu dans les deux mois précédant le vote du budget. Il se déroule au mois de février pour un vote du budget situé entre le 20 mars et le 6 avril selon les années.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tenue du DOB	10/02/2017	07/02/2018	14/02/2019	11/02/2020	25/02/2021	10/02/2022	24/02/2023
Vote du BP	28/03/2017	06/04/2018	20/03/2019	10/03/2020	01/04/2021	31/03/2022	06/04/2023

Source : CRC NA d'après les délibérations du conseil d'administration

Les rapports se sont progressivement enrichis, traduisant une amélioration de la communication financière, avec des informations sur l'environnement général, les indicateurs de

⁹⁴ En tant que régie personnalisée, l'Opéra applique les règles budgétaires et comptables des communes, conformément à l'article L. 2221-5 du CGCT.

fréquentation, la situation financière tirée des exercices écoulés et les perspectives pour l'année en cours. Ces rapports constituent des outils de communication à la fois sur les enjeux de l'établissement (en matière d'organisation, de dépenses de personnel, de politique artistique, de travaux d'investissement en ligne avec un projet de livre blanc, et de passage en équipement métropolitain) et sur les marges de manœuvre financières.

Ils respectent le formalisme prévu aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT même s'il pourrait être pertinent de détailler des soldes inhérents à la construction du budget, principalement l'épargne brute (3° du A du D. 2312-3 du CGCT) ainsi que des informations sur la structure des effectifs, les dépenses de personnel, la durée effective du travail, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel (B. du D. 2312-3 du CGCT) car l'établissement doit appliquer les mêmes règles que la ville de Bordeaux qui l'a créé (article R. 2221-53 du CGCT).

En matière de communication financière, l'établissement est soumis au dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT qui prévoit la réalisation d'« *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles (qui) est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ».

L'établissement réalise lors du vote du budget primitif un document de présentation, qui évoque également les résultats de clôture de l'exercice précédent.

Ce document de présentation ainsi que le rapport à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, la note de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT, devraient être mis en ligne sur le site internet (dans des conditions d'accessibilité notamment et dans un délai d'un mois après leur adoption, comme indiqué par l'article R. 2313-8 du CGCT). La chambre invite donc l'établissement à prévoir la mise en ligne de ces documents budgétaires et financiers sur son site internet.

6.1.2 La communication des documents budgétaires et le dialogue de gestion avec les tutelles

Le précédent contrôle avait mis en évidence que, jusqu'en 2014, toutes les annexes obligatoires n'étaient pas jointes au compte administratif. Sur la période vérifiée, les annexes concernant l'état des provisions, la variation du patrimoine, les amortissements ainsi que l'état du personnel sont désormais transmis⁹⁵.

Enfin, la chambre avait constaté l'absence de transmission du compte administratif à la ville contrairement aux dispositions de l'article R. 2221-60 du CGCT relatives au régime financier des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service à caractère administratif. La convention pluriannuelle d'objectifs 2018-2022 prévoit que le dossier de demande de subvention adressé aux partenaires comporte le budget primitif de l'exercice en cours et le compte administratif de l'exercice précédent. L'établissement a indiqué remplir cette obligation.

En outre, des modalités calendaires de dialogue de gestion sont fixées par la convention pluriannuelle d'objectifs qui prévoit la transmission d'un budget prévisionnel trois mois avant le début de l'exercice afin que les partenaires financiers de l'Opéra l'informent du montant des

⁹⁵ Cf. annexe n° 10.

subventions annuelles qu'ils prévoient d'attribuer. Du fait de la difficulté pour l'établissement d'établir une prévision budgétaire bien avant le début de l'exercice, cette disposition n'est pas mise en œuvre. L'établissement est également tenu de produire un compte rendu des activités et un compte de gestion détaillé par secteur d'activités, qu'il n'a pas été en mesure de produire durant la période sous revue.

En synthèse, le dialogue de gestion gagnerait à être fluidifié et fondé sur un niveau de restitutions budgétaires adapté, permettant à l'établissement et à ses partenaires financiers de disposer d'une visibilité budgétaire partagée.

6.1.3 Les annexes aux documents budgétaires

Le précédent rapport de la chambre mettait en évidence des lacunes en matière de contenu des annexes obligatoires jointes au budget primitif et au compte administratif, notamment les annexes A4 « état des provisions » et l'annexe C1 « état du personnel »⁹⁶. Ces états annexés sont désormais remplis par l'établissement, qui devra veiller à maintenir (comme évoqué précédemment) la complétude des données notamment sur les états du personnel.

6.2 La fiabilité des comptes

Les opérations budgétaires et comptables de l'établissement sont retracées dans son budget principal : elles étaient régies successivement par l'instruction budgétaire et comptable M14 puis à partir du 1^{er} janvier 2023 par le référentiel budgétaire et comptable M57.

Au regard des résultats des contrôles opérés, les éléments mentionnés ci-dessous n'appellent pas de remarque particulière :

- les affectations de résultats ;
- la régularisation des comptes d'imputation provisoire ;
- l'état de la dette : l'établissement ne recourt pas à l'emprunt et a eu des lignes de trésorerie qui n'ont pas été mobilisées sur la période.

Le précédent rapport d'observations définitives avait mis en évidence l'absence d'inventaire informatisé des immobilisations indiquant leur année d'acquisition, le montant des amortissements et leur valeur nette comptable. Il recommandait dès lors à l'ordonnateur d'améliorer, en liaison avec le comptable, le suivi des opérations patrimoniales. La recommandation a été mise en œuvre avec une reprise de l'antériorité des biens acquis dans le module inventaire du logiciel *GFI* de l'établissement. L'état des biens valant inventaire pour l'ordonnateur correspond à l'état de l'actif de l'ONB au 31 décembre 2022 produit par le comptable et a été fourni, avec des soldes en adéquation avec ceux du compte de gestion 2022.

⁹⁶ Le premier état permet le suivi de toutes les provisions constituées en indiquant si la commune a opté pour des provisions de droit commun (provisions semi-budgétaires) ou non (provisions budgétaires) ; quant au second état il reclasse le personnel en place entre les différentes filières de la fonction publique territoriale, en indiquant pour chaque grade ou emploi, par catégorie, les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, dont ceux à temps non complet. Pour le personnel non titularisé, il mentionne les conditions de rémunération et la justification du contrat au regard des textes.

S'agissant des opérations d'amortissements, de provisions et de rattachement des charges et des produits, l'établissement se conforme à la réglementation (cf. annexes n° 11 et 12).

6.2.1 La gestion des stocks artistiques

Dans son précédent rapport, la chambre avait recommandé à l'ONB de valoriser au bilan ses biens artistiques par le biais de l'harmonisation des méthodes de suivi regroupant toutes les données au sein d'un fichier unique sécurisé, actualisable automatiquement, et placé sous le contrôle de la direction financière.

L'ONB a depuis fait l'acquisition du module de gestion de stock artistique Dièse dans lequel sont référencés les costumes, perruques et accessoires des productions lyriques et chorégraphiques depuis la saison 2017/2018 (sans toutefois détailler les valeurs des biens). S'agissant des décors, ils ne sont pas référencés dans cet outil mais leur inventaire complet est disponible dans les dossiers papier « cahiers de production » tenus à la direction technique.

De fait, les décors et costumes achetés ou réalisés par l'ONB ne sont pas valorisés comptablement. Il peut être recommandé de gérer de façon plus active ces biens, soit par une comptabilisation en immobilisations des biens dont la commercialisation rapide n'est pas envisagée (*a priori* les décors), soit une comptabilisation en stocks des biens dont la commercialisation à court terme peut être envisagée (costumes par exemple)⁹⁷. Cette gestion pourrait concerner les biens les plus importants. En réponse au rapport d'observations provisoires, l'Opéra indique avoir mis en avant des réserves pour appliquer cette recommandation (usages de la profession, réduction des durées de vie des productions, etc.). Il est toutefois disposé à entamer une réflexion transversale sur son application.

Cette gestion serait par ailleurs cohérente avec le fait que l'ONB met à disposition des décors, costumes et accessoires de ses productions (comme illustré ci-dessous), avec la réserve soulignée par l'Opéra qu'un tarif de location (5 500 €/représentation) national est actuellement appliquée au sein de la Réunion des Opéras de France.

⁹⁷ Préconisation émise par la DRFiP dans son rapport de juillet 2023.

Tableau n° 36 : exemples de locations et ventes entre 2017 et 2022

Date	Délibération	Objet	Montant TTC	Commentaire
23/05/2017	2017059	location	39 600	Production <i>Macbeth</i> - Opéra de Toulouse
23/05/2017	2017060	location	5 000	Galerie Artvera's de Genève
22/05/2018	2018073	location	3 500	Ballet <i>If to leave is to remember</i> au théâtre Massimo de Palerme
22/05/2018	2018074	location	15 000	Production <i>Pelléas et Mélisande</i> à l'orchestre de Kanazawa
01/04/2021	2021025	location	45 000	Production <i>Les contes d'Hoffmann</i> à l'Opéra de Bilbao
01/04/2021	2021034	vente	5 400	Ballet <i>If to leave is to remember</i> au Théâtre du Capitole de Toulouse
31/03/2022	2022030	location	30 000	Production <i>Les contes d'Hoffmann</i> par la Fundacio Teatre principal de Palma
16/12/2022	2022159	location	10 000	<i>Le Tour d'écrou</i> à l'Opéra de Dijon

Source : CRC NA d'après les délibérations du conseil d'administration

La chambre avait également recommandé de traiter, au plan comptable, les opérations de conception et de fabrication de ses décors et costumes comme des travaux en régie. L'ONB n'a pas suivi cette recommandation car il estime que, du fait d'une durée de conception des productions pouvant excéder l'exercice budgétaire (exemple d'une durée de cinq ans), cela impliquerait une division de l'impact budgétaire, allant à l'encontre de sa volonté de faire apparaître dans ses comptes l'intégralité des charges se rapportant à l'exercice en cours. De plus, la reprise d'une production pendant sa durée d'amortissement serait presque nulle et, par ailleurs, compte tenu de la durée de vie de plus en plus courte des productions et du processus de réutilisation, transformation, mutualisation de ces éléments (dans le cadre de nos politiques environnementales), la pratique serait rendue moins pertinente.

L'établissement a également indiqué avoir procédé à un parangonnage avec les autres établissements de la réunion des Opéras de France, lequel montre un recours limité à cette procédure pour une majorité d'entre eux, à l'exclusion des opéras d'Avignon et du Rhin qui appliquent ce dispositif.

Si les contraintes techniques invoquées par l'établissement peuvent s'entendre, liées notamment à une durée des productions supérieures à l'exercice budgétaire, la comptabilisation des travaux en régie permet de constater les immobilisations créées en propre et de leur donner une valeur patrimoniale en complément de leur réalité comptable, fondée sur les coûts de production (coûts des matières premières, matériel acquis, frais de personnel, etc.). Cette comptabilisation est par ailleurs requise en vertu des instructions budgétaires et comptables en vigueur.

Compte tenu de ces éléments, la chambre maintient sa recommandation de traiter au plan comptable les opérations de conception et de fabrication comme des travaux en régie.

Recommandation n° 8 (réitérée) : valoriser au bilan les décors et les costumes les plus importants sur la base d'une estimation à partir des coûts de conception et de fabrication et traiter au plan comptable les opérations de conception et de fabrication comme des travaux en régie. **[Non mise en œuvre].**

6.2.2 L'absence de provisions pour charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte épargne-temps

En matière de congés, chaque agent à temps complet dispose de 35 jours de congés avec la possibilité d'épargner les jours de congés non pris sur un compte épargne-temps (CET) pour les fonctionnaires titulaires et les agents contractuels de droit public (sauf artistes) employés de manière continue et ayant accompli au moins une année de service. Le dispositif prévoit les modalités d'alimentation de droit commun (après consommation de 20 jours annuels sans dépasser 60 jours) et de compensation des jours épargnés.

La délibération en date du 20 mars 2019 a mis en œuvre la nouvelle réglementation conformément au décret n° 2018-13052, en vigueur au 1^{er} janvier 2019, en abaissant, d'une part, le seuil d'indemnisation des jours épargnés sur le CET à quinze jours et en revalorisant, d'autre part, le montant forfaitaire d'indemnisation par catégorie⁹⁸.

Les droits acquis par les agents de l'établissement en matière de compte épargne-temps doivent être comptabilisés au passif du bilan. Les provisions pour charges de personnel liées à la mise en œuvre du CET s'imputent sur le compte 153 ou 158. Comme le stipule la nomenclature M14⁹⁹, qu'appliquait l'établissement jusqu'en 2022, la collectivité doit constituer des provisions suffisantes pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble du personnel.

Comme le prévoit désormais le référentiel budgétaire et comptable M57, « *des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Ces provisions sont ajustées à chaque clôture, notamment pour couvrir le coût que l'entité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...)*¹⁰⁰ ». Des provisions sur le compte 154 doivent donc être enregistrées par l'établissement.

L'établissement assure un suivi du solde des CET ainsi que le montant total indemnisable et indemnisé en fonction de la catégorie des agents.

⁹⁸ 135 € pour la catégorie A contre 125 € précédemment ; 90 € pour la catégorie B contre 80 € auparavant et enfin 75 € pour la catégorie C contre 65 €.

⁹⁹ Extrait de la nomenclature M14 en P20 :

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/m14/m14_2020/ibc_tome_i_m14_2020.pdf
« *Provisions pour la mise en œuvre du compte épargne-temps (CET) - Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...)* ».

¹⁰⁰ Tome 1, page 48.

Tableau n° 37 : évolution du nombre de jours crédités sur les CET ouverts de 2019 à 2023

<i>Catégories</i>	Somme de jours congés/RTT 2019 épargnés en 2020	Somme de solde CET 2020	Somme de solde CET 2021	Somme de solde CET 2022	Somme de solde CET 2023
<i>A</i>	237,5	451	580,5	557	721
<i>B</i>	178,5	429	583	622	762
<i>C</i>	390	992,5	1 030	1 021,5	1 271
<i>Total général</i>	806	1 872,5	2 193,5	2 200,5	2 754

Source : CRC NA d'après le tableau des données CET

Le nombre de jours crédités sur les CET a plus que triplé entre 2019 et 2023, atteignant 2 754 jours toutes catégories confondues.

Tableau n° 38 : nombre de jours crédités sur les CET pour 2023

<i>Catégories</i>	<i>Nombre de CET abondés en 2023</i>	<i>Solde au 31 déc. 2022</i>	<i>Jours indemnissables</i>	<i>Montant indemnisation</i>	<i>Valorisation des jours crédités au 31/12/2022</i>
<i>A</i>	25	721	376,5	135	50 827,5 €
<i>B</i>	37	762	309	90	27 810 €
<i>C</i>	65	1 271	491	75	36 825 €
<i>Total</i>	127	2 754	1 176,5		94 942,5 €

Source : CRC NA d'après le tableau des données CET

Une partie (1 176 jours) des 2 754 jours crédités sur les CET à la fin 2022 serait indemnissable, pour un montant de 94 942,5 € et devrait donc être provisionnée par l'établissement, conformément aux dispositions précitées de l'instruction budgétaire et comptable M57¹⁰¹. En réponse au rapport provisoire, l'Opéra a indiqué que la mise en application de cette recommandation a débuté en novembre 2023 et est effective au 31 décembre 2023 (délibération du 14 décembre 2023) avec un montant de provision préalablement contrôlée.

¹⁰¹ Référentiel M.57, tome 1, page 48.

Recommandation n° 9 : provisionner les charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte épargne-temps. **[Mise en œuvre complète]**.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Des procédures de gestion en amélioration

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes avait mis l'accent sur la nécessité de renforcer le pilotage des ressources humaines en mettant en place une gestion prévisionnelle des emplois, en veillant à inscrire les mentions obligatoires sur tous les contrats et arrêtés individuels de détachement, en organisant annuellement une campagne d'évaluation de tous les agents permanents et en mesurant le temps de travail et l'absentéisme.

Des éléments de progression peuvent être constatés sur ces points, grâce notamment à la fixation des orientations de l'établissement en matière de lignes directrices de gestion, par arrêté du 30 décembre 2020 (prenant effet au 1^{er} janvier 2020 pour une durée de six ans), qui s'applique aux domaines suivants :

- l'attractivité de l'ONB : formation des agents, mise en place de référents sociaux pour les forces artistiques, monétiser le CET, valoriser la prise de responsabilités ;
- la continuité du service public : anticipation des départs, valoriser les droits audiovisuels des artistes ;
- la professionnalisation du management : formation interne au management, mise en place du régime indemnitaire ;
- la détermination des règles en matière d'avancement, à partir de critères comme l'expérience, la manière de servir, une durée minimale de deux ans entre deux avancements, la prise en compte de l'obtention d'un examen professionnel ou l'effort de formation. L'établissement a souhaité maintenir un taux de promotion de 100 % pour les agents remplissant ces critères ;
- les enjeux sociaux : égalité hommes/femmes, non-discrimination, lutte contre le harcèlement, équilibre vie professionnelle/vie personnelle. Ce volet prévoit également de « *maintenir au-delà de ce que prévoient les textes le niveau de salaire pendant une période déterminée* ».

Par ailleurs, en matière de gestion prévisionnelle des emplois, la direction des ressources humaines dispose désormais d'un tableau pluriannuel mentionnant les départs prévus ou prévisibles, qui est un préalable vers la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.

En matière de contrats, l'équipe de contrôle a procédé à un sondage sur une dizaine d'entre eux, lequel n'a pas relevé d'anomalie sur les informations requises (définition du poste occupé, dates et durée de l'engagement, rémunération, conditions d'emploi).

S'agissant des procédures d'évaluation, l'ONB s'est doté de fiches d'évaluation à remplir par tous les directeurs, de façon à constater les résultats obtenus par chaque agent au cours de

l'année écoulée et ses besoins en formation. Néanmoins, ces fiches mériteraient encore d'être mieux adaptées aux différents corps présents dans l'établissement.

Il subsiste toutefois des marges de progression en matière de pilotage et de suivi des effectifs et de mesure du temps de travail de l'absentéisme, comme développé ci-dessous.

7.2 La nécessité de fiabiliser davantage le suivi des effectifs

7.2.1 Améliorer le rapport social unique et constituer une base de données sociales

En 2017 et en 2019, l'établissement s'est conformé à l'obligation de produire un rapport sur l'état de la collectivité (ou bilan social) en application de l'article 33 de la loi n° 84-53 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale¹⁰². Cet article modifié par l'article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique oblige, à partir du 1^{er} janvier 2021, toutes les administrations publiques à produire un rapport social unique annuel (RSU) et à constituer une base de données sociales accessible aux membres des comités sociaux avant le 31 décembre 2022.

Outre l'indication des moyens budgétaires et en personnel¹⁰³, le RSU doit préciser, notamment, « les caractéristiques des emplois et la situation des agents, la situation comparée des femmes et des hommes et son évolution, la mise en œuvre des mesures relatives à la diversité, à la lutte contre les discriminations et à l'insertion professionnelle, notamment en ce qui concerne les personnes en situation de handicap », comme l'a précisé le décret d'application n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au RSU dans la fonction publique.

L'établissement a présenté des documents de synthèse du RSU pour les exercices 2019 à 2021 : si en 2019, il a anticipé l'obligation de le produire, les données présentées divergent toutefois par rapport au bilan social du même exercice¹⁰⁴, ce qu'il explique par la non prise en compte des contractuels des forces artistiques. Le RSU de 2020 souffre également des mêmes lacunes puisque sont indiqués 231 agents employés soit 177,33 agents en équivalent temps plein rémunéré (ETPR), à l'exclusion *a priori* des forces artistiques.

¹⁰² L'article 33 de la loi n° 84-53 précise que « l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité, 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, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel. Il rend compte des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents contractuels. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat ».

¹⁰³ Article L. 231-4 du code de la fonction publique.

¹⁰⁴ Ainsi, au 31 décembre 2019, le bilan social indique un effectif de 427 agents et le rapport social unique 250 agents.

En 2021, les données recouvrent davantage le périmètre des effectifs de l'Opéra (419 agents employés) ; cependant la situation comparée des femmes et des hommes n'est abordée que sous la forme d'une répartition par genre et par statut¹⁰⁵, alors qu'elle devrait également porter sur son évolution au moins sur les deux années précédentes. En effet, la loi ayant également prévu que cet axe doit être documenté par « *des données sexuées relatives au recrutement, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, aux actes de violence, de harcèlement sexuel ou moral et aux agissements sexistes, à la rémunération et à l'articulation entre l'activité professionnelle et la vie personnelle et familiale*¹⁰⁶ ».

Par ailleurs les mesures en matière de diversité, de lutte contre les discriminations d'insertion professionnelle et de handicap ne sont pas ou très peu documentées, tout comme les mesures en matière d'action sociale¹⁰⁷. Un travail est donc nécessaire pour que l'établissement parvienne à réaliser le contenu « cible » du RSU.

Les données utilisées doivent par ailleurs être renseignées dans une base de données sociales accessibles aux membres du comité social¹⁰⁸. Cette dernière doit couvrir la production de données en matière d'emploi, de structure des recrutements, de parcours professionnels, de formation (nombre d'agents concernés, durée des formations, etc.), de rémunérations (distribution des traitements et rémunérations, des primes, écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, etc.), de santé et de sécurité au travail (astreintes, le télétravail, les comptes épargne-temps, etc.), d'organisation du travail, d'action sociale et de protection sociale. Cette base de données sociales n'a pu être fournie durant l'instruction et devra donc être constituée.

Recommandation n° 10 : améliorer le contenu du rapport social unique et constituer une base de données sociales conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables. **[Mise en œuvre partielle]**.

7.2.2 Un suivi des effectifs dont la fiabilisation doit être poursuivie

7.2.2.1 L'évolution des effectifs hors intermittence

L'Opéra national de Bordeaux produit deux sources d'informations sur ses ressources humaines : le tableau des effectifs, adopté par le conseil d'administration, parfois modifié en cours d'exercice, et une annexe aux budgets primitifs et comptes administratifs correspondant au tableau des effectifs au 31 décembre.

¹⁰⁵ Avec l'indication de 55 % d'hommes et 45 % de femmes.

¹⁰⁶ I de l'article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

¹⁰⁷ L'établissement n'a par ailleurs pas ouvert la possibilité de participer à la protection sociale complémentaire de ses agents.

¹⁰⁸ II de l'article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et chapitre I du décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

Les comptes administratifs des exercices, bien qu'accompagnés de l'annexe C1 « État du personnel », dont la production est obligatoire conformément aux dispositions des articles L. 2313-3 et R. 2221-60 du CGCT, ne respectent pas totalement le formalisme requis par l'instruction M14 puisque sont manquants les effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT ainsi que l'ensemble des totaux (par filière et le total général)¹⁰⁹. L'établissement s'est engagé à produire l'état des effectifs sous ce format dans le compte administratif 2023.

Il a dès lors été demandé à l'établissement de fournir des données homogènes sur un même périmètre, soit l'évolution des équivalents temps plein par année de 2017 à 2022. Ce document a pu être produit à partir de 2018 (tableau de synthèse ci-dessous, tableau détaillé en annexe n° 13).

Tableau n° 39 : évolution des ETP par année (hors intermittence)

Libellé	Fonctionnaire	CDI	CDD permanents	CDD non permanents	Apprenti	Vacataires équipe d'accueil	Autres vacataires	Total général
2018	72,81	186,84	69,39	10,73	1,00	20,79	0,300	361,86
2019	78,01	177,94	69,97	6,42	1,00	22,06	0,229	355,63
2020	85,73	182,96	63,04	3,65	0,67	20,21	0,202	356,46
2021	87,50	178,25	62,09	8,26	0,00	21,57	0,291	357,96
2022	85,88	179,35	52,19	11,38	0,00	19,23	0,051	348,08

Source : ONB

Il est à relever une baisse des effectifs entre 2018 et 2022 (de 361,86 ETP à 348,02 ETP, du fait d'une diminution des CDD permanents (de 69,39 ETP en 2018 à 52,19 ETP en 2022) supérieure au renforcement du poids des fonctionnaires (de 72,81 ETP en 2018 à 85,88 ETP en 2022).

Si des écarts significatifs sont constatés pour 2019 entre les données produites *a posteriori* (355,63 ETP) et le bilan social qui recensait 342,08 ETP, elles sont plus convergentes en 2021 puisque le RSU unique indique 356,59 ETP et le dernier recensement 357,96 ETP.

Le personnel permanent (regroupant les fonctionnaires, CDI et CDD permanents) représente environ 73 % des ETP totaux (y compris intermittence) sur la période (en faisant abstraction des années 2020 et 2021) soit dans la même proportion que la moyenne des opéras de France (synthèse de 23 structures sans l'Opéra national de Paris)¹¹⁰.

Le coût moyen d'un ETP (intermittents compris) a progressé de 6 % de 2018 à 2022 mais demeure inférieur à la moyenne de 23 opéras¹¹¹ puisque en 2019 et 2020, le coût moyen d'un ETP sur la masse salariale (hors Opéra national de Paris) est respectivement de 49 134 € et 56 532 € contre 46 886 € et 45 898 € pour l'ONB¹¹².

¹⁰⁹ La nomenclature M14 précise que « cet état, obligatoire pour l'information du conseil municipal, reclassé le personnel en place entre les différentes filières de la fonction publique territoriale, en indiquant pour chaque grade ou emploi, par catégorie, les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, dont ceux à temps non complet. Pour le personnel non titularisé, il mentionne les conditions de rémunérations et la justification du contrat au regard des textes. ».

¹¹⁰ Note de synthèse sur l'observation de l'art lyrique en France de 2018 à 2020 par la Réunion des opéras de France (ROF) et l'Observatoire des politiques culturelles (OPC) (p.12).

¹¹¹ Observation de l'art lyrique en France de 2018-2020 précité.

¹¹² Celui comprenant également l'Opéra national de Paris est respectivement de 53 212 € et 55 999 €.

7.2.2.2 La structure des effectifs

Tableau n° 40 : évolution de la structure des effectifs (en ETP, intermittents compris) de 2018 à 2022

Libellé	ETP 2018	ETP 2019	ETP 2020	ETP 2021	ETP 2022	Variation
Direction de la danse (a)	40,44	40,23	39,43	40,12	40,12	- 0,79 %
Direction du chœur (b)	41,61	42,03	42,44	42,55	43,07	3,51 %
Direction musicale (c)	107,54	107,14	107,93	108,13	101,63	- 5,50 %
Autres directions (d)	151,48	144,17	146,45	145,59	144,03	- 4,92 %
Vacataires équipe d'accueil (e)	20,79	22,06	20,21	21,57	19,23	- 7,50 %
Intermittence artistiques (f)	40	39	31	26	50	25 %
Intermittence technique (g)	38	43	23	20	34	- 10,53 %
ETP artistiques (a + b + c + f)	229,59	228,4	220,8	216,8	234,82	2,28 %
ETP administratif et technique (d + e + g)	210,27	209,23	189,66	187,16	197,26	- 6,19 %
Total ETP	439,86	437,63	410,46	403,96	432,08	-1,77 %
% des ETP artistiques	52 %	52 %	54 %	54 %	54 %	

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB – détails du tableau en annexe

Dans son étude sur « les opéras en région » de 2015 reprise dans le rapport de l'inspection générale des affaires culturelles de juin 2018¹¹³, la Réunion des Opéras de France (ROF) indiquait que « l'emploi artistique en ETP est largement majoritaire à 47 %, l'emploi administratif étant évalué à 21 % et l'emploi technique à 32 %. Si l'on se réfère à ces chiffres, il apparaît que les cinq opéras labellisés sont en dessous de la moyenne nationale pour l'emploi administratif, sauf Montpellier, et même très largement pour l'opéra de Bordeaux [...] ».

Cette tendance est confirmée puisque l'emploi artistique représente en moyenne 53 % de l'ensemble des ETP (permanent, non permanent et intermittent) entre 2018 et 2021 alors qu'au niveau national (incluant l'Opéra national de Paris) les ETP artistiques représentent 43 % de l'ensemble des effectifs et 39 % en 2021¹¹⁴. C'est par ailleurs au sein des emplois administratif et technique que la baisse d'effectifs a été la plus forte (- 6 % entre 2018 et 2022).

Cependant, au sein des forces artistiques, des vacances de postes existent.

Pour l'ONBA, malgré un effectif complet prévu de 106 musiciens, il convient de constater des vacances de postes sur l'ensemble de la période. En septembre 2023, l'ONBA compte 13 postes vacants dont seulement six seront ouverts au concours sur la saison 2023/2024. À cela, s'ajoutent quatre départs en retraite en cours de saison 2023/2024. Ainsi, l'ONBA est structurellement contraint de faire appel à de l'intermittence pour compenser ces vacances sans compter les absences ordinaires (maladie notamment).

Si le plafond d'emplois du chœur est de 38 choristes, 36 postes sont pourvus. De même, le ballet a connu la perte de quatre postes et évolue désormais avec 35 danseurs avec une activité toujours soutenue.

¹¹³ Rapport concernant « les opéras nationaux en région – état des lieux et scénarios d'évolution » p 55.

¹¹⁴ Observation sur l'art lyrique, études 2018/2020 et 2021.

7.2.2.3 Le recours à l'intermittence

Tableau n° 41 : l'évolution du recours à l'intermittence

<i>Libellé</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre d'intermittents (personnes physiques)</i>	653	726	723	525	479	753
<i>Nombre d'heures payées</i>	102 541	125 373	132 339	86 990	74 220	134 381
<i>Nbre d'ETP (heures payées / 1607) (a)</i>	64	78	82	54	46	84
<i>ETP hors intermittence (b)</i>	NC	361,86	355,63	356,46	357,46	348,08
<i>% de l'intermittence dans les ETP totaux avec intermittence (a + b)</i>	NC	17,73 %	18,74 %	13,16 %	11,40 %	19,44 %

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

Le rapport précédent indiquait un recours à l'intermittence à hauteur de 21 % en 2013. Sur la période 2017 à 2022, convertis en emplois temps plein (ETP), ces effectifs représentent (hors années 2020 et 2021 affectées par la crise sanitaire) entre 17,73 % en 2017 et 19,44 % en 2022 de l'effectif total soit un recours en diminution.

Par ailleurs, comparé au coût moyen d'un ETP sur la masse salariale, il convient de constater que le recours à l'intermittence génère plus de frais qu'un emploi de permanent mais permet de répondre à des besoins liés à des vacances ponctuelles par le recrutement d'artistes ou techniciens du spectacle qui sont recrutés sur des contrats à durée déterminée.

Tableau n° 42 : coût de l'intermittence de 2017 à 2022

<i>Libellé</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre d'ETP (heures payées / 1607)</i>	64	78	82	54	46	84
<i>Coût employeur (Hors commission agent) intermittence</i>	3 584 123 €	4 255 601 €	4 493 232 €	2 668 311 €	2 450 896 €	4 716 915 €
<i>Coût moyen d'1 ETP/masse salariale (cf. tableau précédent)</i>	/	44 121,40 €	45 062 €	45 365 €	45 052 €	46 790 €
<i>Coût moyen si emplois permanent</i>		3 441 469 €	3 695 102 €	2 449 728 €	2 072 415 €	3 930 367 €
<i>Écart</i>		- 814 132 €	- 798 130 €	- 218 582 €	- 378 481 €	- 786 548 €

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

Les règles appliquées pour les intermittents diffèrent selon la nature de l'activité. Pour les artistes, ils sont régis depuis le 1^{er} janvier 2020 par les dispositions de droit privé de la convention collective des entreprises artistiques et culturelles (CCNEAC). Le personnel technicien recruté de manière intermittente en fonction des besoins de chaque production demeure, quant à lui, régi par les règles de droit public, avec comme évolution principale durant la période la majoration de leur rémunération en cas de réalisation d'heures supplémentaires (délibération du 17 décembre 2020).

Recommandation n° 11 (réitérée) : assurer un suivi exhaustif des effectifs dans les annexes dédiées des budgets et comptes administratifs, en concordance également avec les données fournies dans le rapport social unique. **[Mise en œuvre partielle].**

7.3 Le temps de travail

7.3.1 Des durées de temps de travail variables d'un corps à l'autre mais insuffisamment décomptés

Comme évoqué dans le précédent rapport, la durée légale du temps de travail fait l'objet d'accords-cadres différents suivant qu'il s'agisse des personnels administratifs et techniques et des forces artistiques.

Une charte du personnel régit l'organisation des temps de travail du personnel administratif et technique (hors plateau) et a été approuvée par le conseil d'administration le 6 juillet 2012. Elle prévoit une durée de 1 607 heures de travail (228 jours de travail à 7 h complétés par la journée de solidarité), en application de l'article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000.

Par ailleurs, un protocole pénibilité a été établi le 29 juin 2012 et mis en place à compter du 1^{er} septembre 2012 afin d'aménager et réduire le temps de travail compte tenu de sujétions professionnelles telles que travail de nuit, de dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes (travail posté), de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles et dangereux.

En vertu des accords-cadres qui régissent leurs conditions de travail et dont la charte du personnel affirme la valeur opposable, les membres du plateau technique sont tenus de travailler 1 600 heures par an¹¹⁵.

Pour les forces artistiques, la durée et l'organisation du travail sont précisées par leurs règlements intérieurs respectifs actualisés au 1^{er} janvier 2018.

Ainsi, pour le ballet¹¹⁶, le décompte des 35 heures hebdomadaires s'effectue sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures¹¹⁷. Sa planification est largement précisée dans l'article 17 qui expose plusieurs journées types de travail.

Pour le chœur, le temps de travail *« est rémunéré chaque semaine sur la base de la différence entre 36 h 50 (base temps de travail ONB) et le temps de travail réalisé par l'artiste dans le cadre des différentes tâches ou services qui sont confiées par l'employeur au cours de la semaine concernée »*. Ce temps *« inclut la mémorisation des rôles et des ouvrages de la saison, les temps de franchise de voyage (2 h 30), les essayages hors services, la technique vocale, le*

¹¹⁵ Délibération du 27 octobre 2004 : « 2004095 Accord plateau ».

¹¹⁶ Article 15 du statut du personnel artistique du ballet.

¹¹⁷ Calculée du 1^{er} septembre de l'année N jusqu'au 31 août de l'année N+1, avec une durée quotidienne de travail de 6 h 30 maximum, pouvant être portée à 8 h 30 pour les deux jours travaillés avant une représentation. Les membres du ballet sont tenus de prendre part aux différents services qui sont prévus, ce qui implique une préparation physique et artistique *in situ*.

temps de franchise avant les spectacles, le temps de maquillage et de coiffure »¹¹⁸. Les artistes doivent individuellement 43 services par mois, à raison d'un ou deux services par jour, le total correspondant manifestement à une durée très inférieure à 1 607 heures¹¹⁹. Les services varient entre 1 h 30 à 4 heures ou plus suivant la durée du spectacle.

Pour les musiciens de l'orchestre, le temps de travail faisant l'objet d'une planification est fixé à 1 368 heures annuelles, qui se décomposent en 342 heures trimestrielles (dont 318 heures au pupitre) et 106 heures mensuelles au pupitre.

La durée réelle de temps de travail des forces artistiques est difficile à objectiver. Si des plannings généraux recensent l'organisation des répétitions et des représentations, le décompte des services n'est pas documenté dans un système d'information. En outre, pour atteindre la durée légale de travail, portée à 1 607 heures par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la journée de solidarité, il convient d'intégrer les temps personnels de préparation des artistes. En tout état de cause, un suivi plus précis du temps de travail des artistes permanents est nécessaire : la mise en place fin 2023 d'un logiciel de planification des tâches pourrait concourir à cet objectif.

Dans son précédent rapport, la chambre avait, dans le cadre d'une recommandation plus générale, demandé à l'organisme d'organiser un suivi centralisé du temps de travail de tous ses agents permettant aux services des ressources humaines et de la paie de s'assurer directement du respect des obligations horaires.

Il a été indiqué par l'établissement, lors des entretiens, que le badgeage avait fait l'objet d'une expérimentation pendant plusieurs mois. Cependant, il n'a pas été mis en place car il aurait généré de nombreux crédits horaires qui auraient dû être compensés en jours de congés supplémentaires ou rémunérés.

La chambre rappelle toutefois que l'utilisation d'un instrument de mesure automatisé revêt un caractère obligatoire quand des heures supplémentaires sont rétribuées, ce qui est le cas en l'espèce puisque l'établissement accorde une prime pour quart d'heure supplémentaire de travail. L'existence de trop nombreux crédits horaires à compenser devrait alerter l'organisme sur une forme de déséquilibre qu'il conviendrait de résoudre autrement qu'en cherchant à se soustraire aux obligations légales et réglementaires protectrices des agents. En réponse à la recommandation réitérée de la chambre que l'Opéra mette en place des outils de contrôle du temps de travail de ses agents, l'établissement a indiqué :

- avoir initié courant 2022 un projet de mise en place d'un logiciel de planification des tâches et de contenu d'activités, ORFEO, dont un des développements devrait permettre à la DRH de suivre le temps de travail de ses agents planifiés (artistes permanents et intermittents/ techniciens permanents et intermittents) dont la mise en œuvre est envisagée courant 2024.
- que s'agissant des congés annuels, en l'absence de module informatique spécifique dans l'outil mis à disposition par Bordeaux-Métropole il était dans l'obligation de faire perdurer le dispositif existant reposant sur la responsabilité de chaque responsable hiérarchique.

Si la chambre constate qu'un suivi du temps de travail est prévu notamment pour les artistes et techniciens permanents, le contrôle automatisé du temps de travail n'est pas envisagé pour les autres agents permanents exerçant dans les services administratifs.

¹¹⁸ Article 15 du statut du personnel artistique du Chœur.

¹¹⁹ Ibid., article 17 sur la détermination des services et de leur durée.

Recommandation n° 12 (réitérée) : se doter d'un outil de contrôle du temps de travail pour ses agents administratifs et pour les artistes et techniciens permanents, assurer le suivi du temps de travail réalisé dans le cadre de l'installation envisagée d'un logiciel de planification des tâches. **[Non mise en œuvre].**

7.3.2 L'absentéisme

Il ressort des bilans sociaux un absentéisme total de 5,44 % en 2017 et 6,26 % en 2019. Dans les données produites par l'établissement sur la période, le taux d'absentéisme progresse légèrement (6,4 % en 2021 et 6,8 % en 2022), avec une distinction selon les différents types d'arrêts. Des discordances ont été constatées entre les différences données pouvant s'expliquer par des décalages dans les situations et la difficulté pour l'établissement de récupérer de façon autonome des données dans un système d'information des ressources humaines partagé avec la ville et la métropole.

Les postes de maladie ordinaire (+ 25 % durant la période et qui représentent 2/3 des arrêts environ) et de maladie professionnelle (+ 320 jours depuis 2018) connaissent les augmentations les plus significatives (cf. tableau ci-dessous). Cet absentéisme est par ailleurs concentré sur quelques directions exerçant des fonctions supports, comme la direction des publics et la direction de la production.

Tableau n° 43 : taux d'absentéisme de 2018 à 2022

Type d'absence par jours d'arrêt	2018	2019	2020	2021	2022
Maladie ordinaire	4 344	3 445	3 789	5 603	5 445
Accident du travail	1 036	1 313	482	761	955
Congé grave/longue maladie	2 218	2 064	1 374	1 055	1 309
Congé paternité/maternité	527	526	534	688	416
Maladie professionnelle	24	212	632	280	354
Incident de trajet	175	36	67	34	151
Nombre de jours d'arrêts	8 324	7 596	6 878	8 421	8 630
Nombre moyen de jours d'arrêt par agent	23	21,4	19,3	23,5	24,8
Nombre moyen de jours d'arrêt maladie ordinaire	12	9,7	10,6	15,7	15,6
Part maladie ordinaire/jours d'arrêt	52 %	45 %	55 %	67 %	63 %

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

Ce niveau et ce coût de l'absentéisme pèsent sur le fonctionnement et les finances de l'établissement, qui n'a pas souscrit d'assurance pour faire face à ce risque. L'établissement dispose en revanche d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et doit mener une analyse des risques psycho-sociaux.

Il lui est donc nécessaire de développer des procédures de suivi fiables et centralisées de l'absentéisme tout en amplifiant sa stratégie de lutte contre l'absentéisme.

7.4 Les règles de rémunération

7.4.1 Le régime indemnitaire

Le cadre général du régime indemnitaire des fonctionnaires est défini par l'article 20 modifié de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983¹²⁰ qui prévoit qu'il doit respecter le principe de parité avec la fonction publique de l'État¹²¹ et être encadré par l'assemblée délibérante pour fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables. La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social prévoit que « *les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents, ainsi que de la performance collective des services* ».

Des règles indemnitaires différentes s'appliquent selon qu'il s'agisse des forces artistiques ou du personnel administratif et technique.

Le règlement intérieur du ballet dispose d'une grille de rémunération suivant la catégorie du danseur (corps de ballet, soliste, premier danseur, étoile selon une grille indiciaire entre 399 et 802 d'indice majoré) auquel peuvent se rajouter des « feux », primes en contrepartie d'un rôle de soliste. Par ailleurs, les danseurs bénéficient, d'une part, d'une indemnité forfaitaire mensuelle de chausson et, d'autre part, d'une indemnité de maquillage.

Les statuts du personnel artistique du chœur de l'ONB intègrent une grille indiciaire avec un indice débutant à 400 points et se terminant à 508. Une prime dite de « feu » peut être également attribuée. Il s'agit de la rémunération d'une partie chantée ou parlée à découvert par un choriste et inscrite dans la partition. Selon la difficulté de l'œuvre, plusieurs feux pourront être attribués.

Enfin, la rémunération des musiciens est détaillée dans les statuts du personnel artistique de l'ONBA conformément à une grille indiciaire (selon une grille indiciaire entre 630 points d'indice majoré et 1 158 points d'indice majoré). Des cachets peuvent également être versés à tout musicien appelé à jouer en concertiste ou dans le cadre d'un concert de musique de chambre (trio, quatuor, quintette) qui n'est pas décompté dans les services.

Pour le personnel administratif et technique, l'établissement a pris des délibérations afin d'instaurer, en lieu et place des anciennes primes composant le régime indemnitaire, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)¹²² en procédant en deux temps. La délibération du 21 décembre 2018

¹²⁰ La loi dispose que les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.

¹²¹ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

¹²² Prévu par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 (RIFSEEP) et étendu par le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 à l'ensemble des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Le décret n° 2015-661 du 10 juin 2015 a défini les deux composantes du RIFSEEP : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA) ; l'IFSE doit être fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions ; le CIA tient compte de l'engagement professionnel individuel et de la manière de servir.

qui le met en œuvre intègre des primes préexistantes¹²³ ; celle-ci a été complétée par la délibération du 30 septembre 2019 qui détermine les principes et modalités de mise en œuvre du complément indemnitaire annuel (CIA), avec des niveaux limités à 25 € ou 50 € par agent selon l'évaluation de la valeur professionnelle. Enfin, la délibération du 6 novembre 2020 a étendu l'application de ce régime indemnitaire aux postes relevant des cadres d'emplois des techniciens et des ingénieurs territoriaux

L'application de ce régime indemnitaire a conduit à verser en 2022 418 757,14 € au titre de l'IFSE et 4 865,72 € au titre du CIA. L'architecture des primes avant et après RIFSEEP est détaillée à l'annexe n°15.

7.4.2 Les cachets versés aux artistes

Les cachets versés sont fortement corrélés au niveau d'activité et par ailleurs concentrés sur les chefs d'orchestre (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 44 : évolution du total des montant brut des cachets de 2018 à 2022

<i>Libellé</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Cachets</i>	303 867 €	349 865 €	189 804 €	253 262 €	68 143 €
<i>Dont cachets des deux chefs d'orchestre ONB</i>	72 %	75 %	80 %	83 %	77 %

Source : CRC NA d'après les données de l'ONB

7.4.3 Les accords sur l'audiovisuel

Dans un contexte de développement des nouveaux outils de diffusion (notamment internet), l'Opéra a développé une politique audiovisuelle permettant une relation directe avec ses artistes pour la gestion des droits, dont les modalités sont fixées par les règlements intérieurs des forces artistiques et par délibérations.

Pour le ballet, la cession des droits audiovisuels est encadrée par son règlement intérieur en son article 28. Tant le contenu que la contrepartie y sont développés. Une prime audiovisuelle mensuelle est versée pour un montant équivalent à 11 points d'indice. De plus, pour chaque captation, les solistes, premiers danseurs et les étoiles percevront un cachet (de 141 € à 324 € suivant la catégorie du danseur et le programme capté).

Pour le chœur, un protocole d'accord a fait l'objet d'une insertion au sein de son règlement intérieur en son titre 6 pour la période 2016-2017 et a été repris ensuite à partir de 2018. Cette cession des droits audiovisuels engageait une prime audiovisuelle mensuelle de 35 € à chaque artiste de l'ONBA.

¹²³ Notamment la prime expertise spécifique (pour régisseur d'avances et de recettes) ; l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants, etc.

Pour l'orchestre, initialement, le titre 7 du règlement intérieur prévoyait la politique audiovisuelle ainsi que les modalités de rémunération (notamment une rémunération forfaitaire par an de 525 € pour les diffusions audio et audiovisuelle).

Désormais, pour le chœur et l'orchestre, en contrepartie de la cession de droits audiovisuels, des modalités de rémunération sont prévues pour les artistes interprètes¹²⁴.

Les artistes intermittents bénéficient également d'une prime de captation fixée par la délibération du 27 mai 2021¹²⁵ qui fixe notamment le montant de prime de captation pour ceux du chœur et de l'ONBA.

Enfin, le personnel permanent technique et administratif en charge de la coordination et de la mise en œuvre de ces captations et de ces nouveaux projets s'est vue attribuer une indemnité intégrée au RIFSEEP (40 € bruts mensuels à compter de 2024)¹²⁶.

7.4.4 L'emploi des travailleurs handicapés

L'établissement se situe en deçà du seuil d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés prévu par l'article L. 5212-2 du code du travail : il a ainsi acquitté une contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) chaque année.

Tableau n° 45 : montant acquitté au FIPHFP de 2017 à 2023

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Montant	33 799,32	37 618,26	44 345,85	45 032,06	17 017,89	104 800*	19 889,23

Source : CRC NA d'après les déclarations FIPHFP

* ce montant est la conséquence d'un défaut de déclaration et de régularisation dans le délai d'un mois après une mise en demeure adressée par le gestionnaire du fonds, l'employeur est considéré comme ne satisfaisant pas à l'obligation d'emploi. Le montant de la contribution est alors calculé en retenant la proportion de 6 % de l'effectif total rémunéré (art. 38 de la loi n° 83-634 précitée).

La collecte des informations semble lacunaire. Le bilan social pour 2019 indique 16 agents concernés, la synthèse du RSU 18 et la déclaration FIPHFP 11 au 31 décembre 2019.

7.4.5 La nécessaire amélioration du pilotage des ressources humaines

Le principal enjeu de la gestion des ressources humaines relève d'une amélioration du pilotage des données sociales, de la masse salariale et d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences plus adaptée aux enjeux de gestion et de programmation de l'établissement. Le précédent rapport de la chambre insistait déjà sur ce sujet (recommandation n° 9).

¹²⁴ Délibération du 21 décembre 2018 prévoyant pour les artistes de l'ONBA et le Chœur une rémunération proportionnelle aux recettes nettes perçues par l'Opéra (7 %) et une avance sur cette rémunération fixée à 960 € brut pour les choristes et 1 920 € brut pour les musiciens permanents.

¹²⁵ Rémunération forfaitaire de 50 € bruts pour les artistes chorégraphiques et dramatiques et rémunération forfaitaire autour de 10 % du cachet brut.

¹²⁶ En dernier lieu délibération n° 2022088 du 21 septembre 2022.

La limitation du pilotage des ressources humaines découle du partage du logiciel de paie Pleiades entre l'ONB, la ville de Bordeaux et son CCAS ainsi que la métropole, ce qui rend l'établissement dépendant en matière de paramétrage et de requête du logiciel et ne lui permet pas de réaliser un suivi fin tenant compte de ses propres besoins et spécificités (l'obligeant à opérer des retraitements manuels des données) : ce sujet est identifié comme un axe d'amélioration dans le cadre de la convention avec la ville et la métropole qui doit être renouvelée après 2023, avec toutefois une mise en service d'une autonomisation de la paie qui n'interviendrait qu'à l'horizon 2026, après réalisation d'une étude de faisabilité en 2024.

Une plus grande autonomie dans l'utilisation de cette application est donc nécessaire pour mieux suivre les enjeux spécifiques que connaît l'établissement. La capacité par ailleurs de mieux suivre la masse salariale et ses évolutions (notamment le glissement-vieillesse-technicité) et de constituer les tableaux de bord pertinents de la fonction ressources humaines (en matière de temps de travail, d'absentéisme et de gestion prévisionnelle des effectifs) constituent également des voies d'amélioration nécessaires.

8 LA GESTION DES MARCHÉS

8.1 Le pilotage de la commande publique

Afin d'assurer le pilotage et le suivi de ces marchés, l'établissement a formalisé en direction de son personnel les procédures internes à mettre en œuvre dans un guide de la commande publique et des achats (à l'exception des prestations artistiques), qui est accompagné d'une charte de déontologie dans l'achat public.

Le premier document précise notamment les principes et la réglementation des achats, le type de procédures, le rôle de l'acheteur ; le second document vise davantage à fixer des lignes de conduite à adopter dans les relations avec les entreprises et en matière de prévention des conflits d'intérêts : ces documents sont donc de nature à favoriser un cadre de pilotage et de travail en matière de marchés publics. La fonction de gestion des marchés est exercée au sein de la direction administrative et financière (par un poste de référent marchés) en lien avec les directions concernées. Le conseil d'administration a par ailleurs désigné deux commissions en charge de l'attribution des marchés :

- une commission d'appel d'offres (CAO) compétente pour les marchés à procédures formalisées ;
- une commission sur les marchés à procédures adaptées, qui est régie par un règlement intérieur.

Ces commissions sont composées de trois membres titulaires et de trois membres suppléants. À la suite d'observations de la préfecture¹²⁷ informant l'établissement qu'à la suite de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 la CAO devait être composée de cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein, la composition de la CAO a été revue en ce sens par la délibération du 7 février 2018.

¹²⁷ Lettres pédagogiques du 9 février 2018 et du 28 février 2019.

Cependant, lors du renouvellement du conseil d'administration en 2020, la composition de la CAO a été fixée à nouveau à trois membres titulaires et suppléants (délibération n° 2020-057 du 24 juillet 2020) alors qu'il est toujours prévu qu'en matière de composition de la CAO, s'appliquent, pour les établissements publics, les articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du CGCT fixant à cinq le nombre de membres de la CAO. Du fait de cette composition irrégulière de la CAO, des risques juridiques existent pour l'établissement en cas de recours sur les marchés attribués. La chambre invite donc l'Opéra à revoir la composition de sa CAO, ce qu'il envisage de faire en 2024.

L'établissement dispose d'un tableau de suivi de ces marchés, identifiant les éléments constitutifs des différents marchés (type, durée, montants, critères et clauses en matière de responsabilité sociale et environnementale). Il assure par ailleurs le suivi de l'exécution de ces marchés dans son logiciel financier. Par ailleurs, une délégation a été octroyée au président du conseil d'administration en matière de préparation, de passation et d'exécution des marchés et accords-cadres (délibération n° 2020-056 du 20 juillet 2020).

8.2 La passation et l'exécution du contrat de prestations de gardiennage

Le principal marché de l'établissement concerne un accord-cadre sur les prestations de gardiennage, de sécurité incendie, de sûreté et de télésurveillance. Qualifié de marché à procédure adaptée (avec une part forfaitaire et une part unitaire à bons de commande dans la limite de 10 000 € HT), ce marché a fait l'objet d'un avis d'appel public à concurrence en septembre 2021, son montant excédant le seuil des procédures formalisées (221 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services).

L'exécution de ce marché traduit une progression de ces dépenses en fin de période (tableau ci-dessous).

Tableau n° 46 : exécution financière du marché de gardiennage entre 2018 et 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Exécution marché de gardiennage 2018/2022 (TTC)</i>	493 161,48	571 265,58	576 246,60	759 331,34	628 739,23
<i>Montant prévisionnel maximal du marché HT</i>	467 909,52 € (à compter du 8 février 2018)				520 000 € (à compter du 15 février 2022)
<i>Montant prévisionnel marché TTC (annuel)</i>	561 491				624 000

Source : CRC NA d'après les données ONB

Cette augmentation des dépenses s'explique par les prestations supplémentaires liées au contrôle des *pass* sanitaires¹²⁸, à la revalorisation salariale des personnels, et à des reports de spectacles annulés durant la crise sanitaire. La réévaluation du marché opérée à compter de 2022 prend donc en compte ce nouveau contexte de l'exécution de la prestation qui met en évidence

¹²⁸ S'inscrivant dans le cadre prévu par l'article 4.2.1 du CCAP du marché de 2018 relatif aux prestations de sûreté et des prestations de complément dont la facturation est prévue selon les taux horaires prévus au BPU et dont la nature est précisée dans le bon de commande transmis au titulaire.

un enjeu de maîtrise financière de ce marché dans un contexte où les besoins dépendent du niveau d'activité de l'établissement.

9 LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS ET LES TRAVAUX DU GRAND-THÉÂTRE

9.1 Une gestion des équipements encadrée par un dispositif conventionnel avec la ville et la métropole

Les conditions d'occupation du Grand-Théâtre, de l'Auditorium et des autres équipements (la salle Franklin¹²⁹, les ateliers décors, le hangar de stockage de décors) sont régies par les dispositions des conventions de partenariat successives entre la ville de Bordeaux, Bordeaux-Métropole et l'Opéra en date du 14 juin 2017 (prenant la suite de la convention-cadre du 21 mars 2014, d'une durée d'un an renouvelable une fois) puis du 1^{er} août 2019 (conclue pour un an renouvelable deux fois) et renouvelée le 16 décembre 2022 jusqu'au 31 décembre 2023.

S'agissant plus précisément de l'Auditorium, une convention du 16 mai 2012 a précisé les conditions de mise à disposition et d'utilisation de l'Auditorium de Bordeaux jusqu'au 31 décembre 2017, prolongée par l'avenant n° 3¹³⁰ du 13 février 2018 jusqu'au 31 décembre 2018. C'est la convention du 1^{er} août 2019, avec effet au 1^{er} janvier 2019, qui a ensuite intégré les dispositions spécifiques relatives à l'Auditorium dans la nouvelle convention entre la ville, la métropole et l'Opéra.

La répartition des travaux entre la ville et l'Opéra ne déroge pas aux principes habituellement appliqués¹³¹ : sont mises à la charge de la ville les grosses réparations de rénovation et de requalification : une enveloppe de 50 000 € annuelle (hors enveloppe pour les interventions d'urgence et de sécurité non prévisibles *a priori*) est prévue pour ce faire par la ville de Bordeaux. De son côté, l'Opéra doit assurer l'entretien courant et la maintenance des bâtiments, en souscrivant les contrats nécessaires et les abonnements de fluides : la convention prévoit également qu'il « peut avoir l'initiative de travaux de gros entretien, d'agencement ou de modification des locaux, qu'il peut exécuter à ses frais et sous sa responsabilité mais qui devront être soumis à l'accord préalable de la ville », ce qui dans les faits n'est jamais arrivé. L'Opéra est également chargé des travaux de sécurité et de mise en conformité prescrits par la commission de sécurité.

Des réunions de programmation se tiennent entre par ailleurs l'établissement et la ville pour déterminer les travaux de gros entretien et de renouvellement. Les dispositions de cette convention prévoient que l'Opéra est adossé aux polices d'assurances de la ville, pour les risques « dommages aux biens » (à hauteur de 19,9 M€ sur tous les bâtiments et 49,9 M€ pour le Grand-Théâtre) et « tous risques d'expositions » par le biais des polices d'assurances de la ville.

¹²⁹ Située 21 rue Vauban.

¹³⁰ Deux avenants datés du 31 décembre 2013 et du 16 juillet 2014 sont venus amender le périmètre des biens immobiliers attachés à l'Auditorium.

¹³¹ Articles 9 et 10 de la convention 2017-2018 et 2019.

9.2 La gestion spécifique de l’Auditorium

L’Auditorium, mis en service en 2013, est composé d’une grande salle musicale d’une capacité de 1 400 places, d’une petite salle de concert de 200 places et de salles annexes : il est destiné principalement à accueillir les activités (répétitions et concerts) de l’ONBA.

Les conventions de mise à disposition et d’utilisation de l’Auditorium ont prévu le versement d’une redevance annuelle assujettie à la TVA dont le montant (1 M€)¹³² est établi sur la base de la valeur locative du bien. En matière de gestion, la convention prévoit qu’il devra s’inscrire dans les objectifs de la ville de Bordeaux en termes de développement durable, en particulier pour la gestion des consommations de fluides et de gaz à effet de serre.

Le dispositif conventionnel prévoit un suivi technique (article 6.b) matérialisé notamment par l’existence d’un comité de suivi paritaire qui se réunira au moins tous les trimestres afin d’évaluer les contraintes et les coûts d’exploitation du bâtiment et de ses équipements et qui devra examiner le document annuel élaboré par l’Opéra, récapitulant la gestion technique des bâtiments¹³³.

Dans les faits, ces modalités de suivi ne sont pas tenues puisqu’il n’y a pas de comité spécifique pour les travaux de l’Auditorium (les réunions de programmation au titre des travaux de gros entretien et de renouvellement de l’ensemble des équipements en tenant lieu) et que, d’autre part, l’établissement ne produit pas de document spécifique récapitulant sa gestion technique (permettant notamment d’évaluer les coûts de la maintenance et des fluides).

En matière d’usage de l’équipement, une difficulté subsiste concernant la gestion des centrales de traitement d’air de la grande salle : contrairement à ce qui prévaut dans d’autres salles de concert où l’air frais est soufflé à basse vitesse sous chaque siège et extrait en partie haute après ascension par convection naturelle, le dispositif retenu conduit à ce que l’air frais soit soufflé en plafond de l’Auditorium et descende par gravité pendant que l’air chaud est extrait *via* des bouches en partie basse sur les parois latérales. Ce dispositif technique, innovant, connaît toutefois des dysfonctionnements dans le pilotage du traitement d’air : une expertise judiciaire est en cours.

9.3 Une prise en charge des travaux des équipements de l’Opéra par la ville de Bordeaux

La ville de Bordeaux mène un programme de travaux continu sur les équipements de l’Opéra : ainsi entre 2017 et 2023, elle a engagé 2,42 M€ de travaux. Ils ont porté principalement sur le remplacement des gradateurs ayant conduit à une fermeture du Grand-Théâtre en septembre et octobre 2022 et sur le remplacement de détecteurs incendie. Des travaux ont également porté sur la salle Franklin, notamment la rénovation des sanitaires.

En 2023, la ville réalise une première phase de travaux visant à remplacer le système des grands secours (système d’alerte incendie et d’aspersion), à la suite d’une panne intervenue en 2022. Pour ce faire, des travaux ont été réalisés en juillet 2023 sur les équipements de sécurité

¹³² Article 12 de la convention du 1^{er} août 2019 en dernier lieu.

¹³³ Article 6 b/L’auditorium...de la convention du 1^{er} août 2019.

incendie qui doivent se poursuivre les années suivantes afin de permettre le remplacement des équipements du grand secours, dont le coût prévisionnel restant est de 1,8 M€¹³⁴ soit un montant d'environ 2 M€ au titre de ces travaux.

La ville prend donc en charge les travaux les plus nécessaires pour entretenir les équipements de l'Opéra, orientant ses interventions vers des travaux de gros entretien urgents et de sécurisation des bâtiments.

9.4 Un schéma directeur des travaux du Grand-Théâtre longtemps retardé et qui a été relancé en 2022

Le Grand-Théâtre de Bordeaux est reconnu pour sa valeur esthétique et patrimoniale. Doté d'une superficie cadastrale de 5 301 m², l'immeuble formant le Grand-Théâtre appartient au centre hospitalier régional universitaire de Bordeaux et a fait l'objet d'un bail emphytéotique en 1992 au profit de la ville de Bordeaux pour une durée de 99 ans à compter du 1^{er} janvier 1991. La ville a mis à disposition de l'Opéra le bâtiment et ses dépendances, en contrepartie d'une redevance annuelle de 1 €.

La nécessité de travaux d'ampleur a été précisée depuis plusieurs années. En 2015, une démarche de Livre blanc a été initiée par les tutelles et portait sur la conservation et la rénovation du Grand-Théâtre ; l'État, la ville et l'ONB s'étaient engagés à financer l'élaboration de ce document. Cet investissement était conditionné par l'étude en cours sur le transfert de l'équipement à la métropole et au calendrier de sa mise en œuvre¹³⁵.

Les vérifications réglementaires sont régulièrement effectuées et ne traduisent pas à ce jour de difficulté majeure puisque lors de sa dernière visite du 13 janvier 2021, la commission départementale de sécurité et d'accessibilité et la sous-commission pour la sécurité contre les risques d'incendie ont donné un avis favorable à la poursuite de l'exploitation du Grand-Théâtre.

Le projet d'établissement 2023 pose le diagnostic de ces travaux qui couvrent « des travaux de nature patrimoniale (principalement toiture du Grand Théâtre et fauteuils de la salle), fonctionnelle (cage de scène du Grand Théâtre, gradateurs, protection incendie...) ou liés à l'éco-responsabilité (isolation thermique, réduction des consommations gaz et électricité, réduction de l'impact carbone, recyclage) »¹³⁶.

En 2022, la ville de Bordeaux a relancé le sujet des travaux du Grand-Théâtre et mis en place un comité de pilotage qui a initié en 2023 une procédure d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) en vue de la passation d'un marché pour la réalisation d'un schéma directeur immobilier et énergétique (SDIE).

À cette occasion, les objectifs prioritaires du schéma directeur ont été fixés, notamment pour le Grand-Théâtre :

¹³⁴ Les travaux visent à répondre aux normes permettant de disposer d'une source d'eau en attente, à défaut d'une réserve d'eau à proximité du Grand-Théâtre. Ils se décomposent ainsi : travaux sur l'installation déluge cage de scène (75 000 euros), travaux sur le déluge rideau d'eau (60 000 euros), mise en conformité des locaux (100 000 euros) + remplacement des équipements source d'eau (400 000 euros). En outre, le remplacement des installations du sprinkler complet est estimé à hauteur de 1 200 000 euros (source : ville de Bordeaux).

¹³⁵ Projet d'établissement 2018.

¹³⁶ Projet d'établissement 2023.

- « Insister sur la priorisation de certains travaux essentiels -notamment concernant la sécurité des biens et des personnes -qui doivent être amorcés plus rapidement (sécurité incendie obsolète, dangerosité avérée de la cage de scène, réfection de la couverture) ;
- Déterminer dans le phasage l'impact sur la continuité de l'activité et la programmation de l'ONB au Grand Théâtre notamment durant la phase travaux afin d'anticiper au moins 2 ans à l'avance les besoins d'une activité " hors les murs " »¹³⁷.

Le calendrier envisagé cible la passation du marché en décembre 2023, l'élaboration du SDIE fin 2024, afin de permettre la réalisation des travaux en 2026/2027. Par ailleurs, au-delà des travaux urgents du Grand-Théâtre, le SDIE s'inscrit dans une démarche globale, multisites, traduisant également la volonté municipale d'une démarche de sobriété énergétique et environnementale globale.

D'un point de vue financier, la volonté de la ville de Bordeaux est de disposer d'un programme global et pluriannuel d'investissement (PPI) à l'horizon fin 2024, l'objectif de programmation financière s'accompagnant également de la prise en compte « des possibilités de financements et de subventions [...] en anticipant les diagnostics énergétiques »¹³⁸.

Ces travaux sont donc orientés en priorité sur la sécurisation du bâtiment. Des échanges ont eu lieu en conseil d'administration¹³⁹ sur une dimension plus patrimoniale des travaux à mener sur ce monument historique, conduisant à un schéma global d'aménagement avec les services de la conservation des monuments historiques de la DRAC pour envisager des travaux à moyen terme. Cette prise en compte impliquerait selon cette dernière d'intégrer ces travaux dans le prochain contrat de plan État/région (2028/2035).

En outre, au titre des priorités du mécénat que se fixe l'établissement figure la « préservation et valorisation du patrimoine en soutenant la rénovation du Grand-Théâtre (Foyer Rouge) », comme le prévoit la délibération n° 2018-065 de son conseil d'administration du 22 mai 2018.

Or, la ville de Bordeaux assurant les obligations en matière de travaux du propriétaire, des difficultés dans l'affectation des recettes de mécénat perçues directement par l'Opéra en vue de la rénovation du bâtiment pourraient se poser. En outre, si ces recettes étaient versées à la Ville, il faudrait les isoler budgétairement afin de les flécher vers la restauration du Grand-Théâtre.

La création d'un fonds de dotation pourrait permettre à l'Opéra et aux financeurs de contourner ces difficultés. Cet outil, créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 pour financer les opérations de restauration de leur patrimoine, est en effet utilisé par des collectivités. Pour ce faire, la personne publique fondatrice (Opéra ou ville) s'associe à un partenaire privé qui verse une dotation initiale d'au moins 15 000 euros, le fonds pouvant reverser les sommes (« fonds relais ») à la collectivité en charge des travaux. Les conditions de fonctionnement de ce fonds sont définies par le décret n° 2009-158 du 11 février 2009.

Si donc la planification des travaux du Grand-Théâtre, jugés nécessaires, a été différée depuis une dizaine d'années pour des raisons à la fois budgétaires et d'incertitude sur un éventuel transfert notamment du Grand-Théâtre à la métropole, la relance du diagnostic et d'une programmation à moyen terme par la ville de Bordeaux devra s'accompagner d'un plan de financement solide, en mobilisant les différents financeurs potentiels, et d'une programmation

¹³⁷ Compte-rendu du comité de pilotage du 17 mars 2023.

¹³⁸ Compte-rendu du comité de pilotage du 17 mars 2023.

¹³⁹ Séance du 10 février 2022.

d'activité hors-les-murs du Grand-Théâtre, accompagnée d'une projection financière, qui devront être effectifs fin 2024. Sur ce dernier point, la politique de déploiement de l'ONB en direction de villes partenaires membres de la métropole (à ce jour Gradignan, Talence, Mérignac) devra être amplifiée, comme cela est prévu par le projet d'établissement pour assurer un optimum d'activité économique durant la période de fermeture du Grand-Théâtre.

10 LES PERSPECTIVES POSSIBLES : LE TRANSFERT DES ÉQUIPEMENTS DE L'OPÉRA À LA MÉTROPOLE ET SON ÉVOLUTION VERS UN STATUT D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION CULTURELLE

10.1 L'enjeu d'une gestion métropolitaine des équipements de l'Opéra

10.1.1 Un cadre juridique qui permet ce transfert et dont l'hypothèse a été évaluée

En tant que signataire d'une convention de partenariat avec l'Opéra et la ville, Bordeaux-Métropole est dans une logique d'accompagnement technique de la gestion de l'établissement, qui prend la forme d'une mise à disposition du système d'information (logiciel *Pléiades* en matière de gestion de ressources humaines), de véhicules et également de services (affaires juridiques, de ressources humaines, d'informatique, à hauteur d'une quotité globale de 0,62 ETP¹⁴⁰), chaque mise à disposition faisant l'objet de remboursements spécifiques selon une périodicité souvent annuelle.

Cet accompagnement technique, pour nécessaire qu'il soit, illustre un degré de « métropolisation » de la gestion de l'Opéra très limité, en réalité un *statu quo* concernant la gestion de ses équipements, dont le coût des charges de centralité repose essentiellement sur la commune et donc le contribuable bordelais. Pourtant les autres communes de Bordeaux-Métropole bénéficient également des équipements et manifestations de l'ONB, comme l'atteste son aire de fréquentation partagée entre Bordeaux (environ 1/3 du public), la métropole (environ 2/3 du public) et au-delà (83 % du reste du public venant de la Gironde, 1/6 hors du département).

L'hypothèse du transfert des équipements de l'Opéra à la métropole a été approfondie dès 2016. Lors de la séance de la commission d'évaluation du transfert des charges (CLETC) du 21 octobre 2016 des estimations financières relatives à des transferts de certains équipements ont été présentées par le cabinet Stratorial Finances, notamment pour l'Opéra.

¹⁴⁰ Article 21 de la convention de partenariat.

Tableau n° 47 : synthèse proposition d'évaluation des charges transférées établie par le cabinet Stratorial finances (en moyenne sur six ans)

<i>Libellé</i>	Grand-Théâtre	Auditorium	Bureaux auditorium	Salle Franklin	Immeuble Baour	Dépôt Schninazi	Total cumulé
<i>Coût net des dépenses liées à l'équipement</i>	928 573	- 459 259*	124 069	9 969	46 215	58 908	708 475
<i>Charges de structure</i>	36 771	18 447	4 417	307	1 431	2 050	63 423
<i>Total</i>	965 344	- 440 812	128 486	10 276	47 646	60 958	771 898

*Après déduction a priori de la redevance de 1 M€ que l'ONB verse à la commune de Bordeaux
 Source : CRC NA d'après les données du cabinet Stratorial Finances

La méthode retenue par ce cabinet n'est pas explicitée, à la fois le niveau de ressources intervenant en déduction des coûts retenus et la méthode de calcul des charges. Il peut toutefois être déduit qu'il a appliqué les précisions apportées par la CLETC sur les méthodes de calcul du coût de renouvellement des équipements transférés : « *Pour les équipements présentant à la fois un caractère historique et unique et dépourvus de valeur vénale, le coût de renouvellement annualisé est la moyenne sur six ans des dépenses d'investissement réalisées, retraité le cas échéant des dépenses exceptionnelles. Le coût moyen annualisé et le coût de construction annualisé correspondront à la moyenne sur six ans des dépenses d'investissement réalisées, etc.* ».

Par la suite, le cadre général fixé en matière de transfert des équipements culturels et sportifs du territoire métropolitain a été déterminé par la délibération du 2 décembre 2016.

Cette dernière définit l'intérêt métropolitain des équipements, qui doivent :

- permettre de faire émerger une logique d'équipements structurants qui participent activement à la mise en valeur d'activités sportives et à la diversité des arts et de la création ;
- s'inscrire dans une dynamique métropolitaine par leurs publics et leurs partenariats ;
- valoriser la métropole, renforcer son attractivité et son rayonnement à l'échelle nationale et internationale.

Une différenciation des critères est opérée, conduisant à préciser pour les équipements ayant une dimension culturelle, l'application « *de deux types de critères non cumulatifs suivants :*

- *le caractère structurant de l'équipement dans le paysage artistique et culturel compte tenu de ce qu'il participe pleinement au maillage culturel et artistique métropolitain ;*
- *la participation de l'équipement au rayonnement national et international, avec des projets artistiques et culturels de notoriété et une expertise reconnue (label ou conventionnement) ».*

À la lumière de ces critères ont été décidés le transfert à Bordeaux-Métropole du musée de la Création France à Bègles et celui du Carré des Jalles de Saint-Médard-en-Jalles, en raison pour ce dernier de « *ses espaces dévolus à la création artistique et à la diffusion des spectacles* » et le fait qu'« *il contribue ainsi, dans son inscription sur la scène nationale et internationale, au rayonnement de Bordeaux Métropole* ».

10.1.2 Un statu quo jusqu'en 2020 mais une hypothèse relancée ensuite

Par la suite, le précédent rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes relatif à la métropole de Bordeaux (publié le 25 septembre 2020) analysait notamment les transferts d'équipements accompagnant les transferts de compétences entre les communes et la métropole : il mettait notamment en évidence que certains équipements importants n'avaient pas été transférés alors qu'ils répondent manifestement aux critères retenus pour être déclarés d'intérêt métropolitain, en raison de leur rayonnement, de leur caractère unique ou structurant, citant par exemple l'Opéra national de Bordeaux. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président de la métropole avait annoncé un transfert au 1^{er} janvier 2021.

Le sujet de la métropolisation a été relancé en 2022 par le maire de Bordeaux¹⁴¹ dans un courrier au président de Bordeaux-Métropole portant sur plusieurs équipements communaux qu'il juge d'intérêt métropolitain, en particulier l'Opéra national de Bordeaux, « *établissement au rayonnement métropolitain, et même national* ». Il défend un transfert de gestion de ses équipements à la métropole, qui pourrait se justifier au titre de la compétence métropolitaine en matière de « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* » (conformément à l'article L. 5217-2. I du CGCT), comme cela a été fait pour le transfert du grand stade, mais impliquerait de revoir les modalités d'évaluation.

Cette demande a fait l'objet d'un refus de la métropole, justifiée par le fait qu'au regard du critère de la fréquentation des équipements, plusieurs communes de la métropole pourraient revendiquer elles aussi un transfert mais ne le font pas et que, d'autre part, « *en matières culturelle et sportive, Bordeaux-Métropole est dénuée de telles politiques*¹⁴² ».

Au regard de cet argument, la gestion des activités de service public culturelles, socio-culturelles, socio-éducatives et sportives demeure de la compétence des communes, la compétence de la métropole se limitant au soutien et à la promotion des politiques sportives et culturelles¹⁴³ de la métropole, ce qui la conduit à soutenir des activités, manifestations, événements ayant un impact sur le développement économique de l'agglomération, l'amélioration du lien social, la cohésion territoriale, l'image, l'attractivité et le rayonnement de l'agglomération. Par exemple, la métropole a soutenu un festival « *L'Été métropolitain* », événement d'agglomération ayant vocation à fédérer des initiatives culturelles en matière de théâtre, de danse et de musique.

Il n'en demeure pas moins que le cadre déterminé par la délibération du 2 décembre 2016, qui ouvre la possibilité du transfert des équipements de l'Opéra national de Bordeaux vers la métropole, demeure pleinement applicable et pourrait être utilisé par la métropole et la ville afin d'identifier une méthode d'évaluation partagée du transfert de ces équipements et d'en planifier les modalités. La chambre constate qu'il n'y a pas d'accord pour le transfert des équipements de l'Opéra à la métropole, alors que les conditions pour ce faire paraissent réunies.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la DRAC précise qu'un transfert serait adapté, compte tenu à la fois des missions, du rayonnement et du poids de la structure. Elle précise également que dans le sud de la France, la métropolisation des deux opéras nationaux et

¹⁴¹ Lettre du maire de Bordeaux au président de la métropole de Bordeaux du 4 juillet 2022.

¹⁴² Lettre du président de Bordeaux-Métropole du 23 septembre 2022.

¹⁴³ Par application du décret n° 2014-1599 du 23 décembre 2014 portant création de Bordeaux Métropole, compétence qui a été précisée par la délibération n° 2011/0778 « *Soutien et promotion, d'une programmation culturelle des territoires de la métropole* ».

des deux orchestres nationaux en Occitanie (Montpellier et Toulouse) est particulièrement intéressante.

À défaut d'accord sur le transfert des équipements, rien n'interdit toutefois d'approfondir une évolution du statut de l'Opéra vers un établissement public de coopération culturelle (EPCC) comme développé ci-dessous.

10.2 Afin de renforcer sa gouvernance et son fonctionnement, l'évolution vers un statut d'établissement public de coopération culturelle doit être envisagée

La diversité des formes juridiques utilisées pour la gestion des opéras rend compte de la difficulté de dégager un mode de gestion de référence. Parmi les six opéras nationaux en région labellisés, deux sont gérés sous forme d'associations (Lyon et Montpellier), trois sous forme de régie personnalisée (Bordeaux, l'Opéra de Lorraine, Toulouse), un sous forme de syndicat intercommunal (l'Opéra national du Rhin). En élargissant ce recensement aux autres maisons d'opéras, si le mode de gestion majoritaire est celui de la régie (avec simple autonomie financière (huit maisons) ou également la personnalité morale (cinq maisons), le recours aux EPCC est utilisé pour trois opéras, ceux de Rouen (depuis 2004), Lille (2008) et Toulon (2004)¹⁴⁴.

Lors du précédent rapport de la chambre régionale des comptes, l'évolution vers un EPCC avait été proposée mais écartée par le maire de Bordeaux au motif qu'elle conduisait à assujettir l'établissement à la taxe sur les salaires, les EPCC, même ceux à caractère administratif, ne bénéficiant pas alors de l'exemption accordée aux collectivités locales, à leurs régies personnalisées et à d'autres établissements publics. Or, la réglementation a évolué sur ce point puisque l'article 88 de la loi du 20 décembre 2017 de finances pour 2018 a étendu aux EPCC le bénéfice de l'exonération de taxe sur les salaires pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2018.

Les avantages tirés du statut d'EPCC demeurent d'actualité. En effet, ce statut juridique est « *un outil approprié pour organiser des coopérations avancées dans le domaine de la culture entre collectivités territoriales* » de nature à exercer en commun la compétence partagée en matière culturelle et permet également une souplesse de fonctionnement¹⁴⁵. Il s'inscrit dans le cadre fixé par l'article L. 1431-1 du CGCT, en vertu duquel « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'État et les établissements publics nationaux un établissement public de coopération culturelle chargé de la création et la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture* ».

Outre qu'il permet une coopération partagée et renforcée en matière culturelle, le choix de sa qualification juridique relève directement de l'établissement en application du dernier

¹⁴⁴ Inspection générale des affaires culturelles, rapport sur *Les Opéras nationaux en région – état des lieux et scénarios d'évolution*, mars 2020.

¹⁴⁵ Sénat : Laurent Lafon et Sylvie Robert, *Les établissements publics de coopération culturelle*, rapport d'information, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, 18 juillet 2018.

alinéa de l'article L. 1431-1 du CGCT¹⁴⁶ et de l'article R. 1431-2 du CGCT prévoyant que « *les statuts de l'établissement public de coopération culturelle ou environnementale définissent les missions de l'établissement, son caractère administratif ou industriel et commercial, ses règles d'organisation et de fonctionnement, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil d'administration* ».

Ainsi, les EPCC peuvent être des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), ce qui implique que leur personnel soit de droit privé, à l'exception du directeur et du comptable. Une position ministérielle¹⁴⁷ considère à ce titre que « *les institutions de création, de production et de diffusion du spectacle vivant telles les orchestres, les maisons d'opéra, les théâtres et lieux de diffusion du spectacle en général ou du cinéma et de l'audiovisuel, peuvent, compte tenu de leur activité et des nécessités de leur gestion, être qualifiées d'établissements publics à caractère industriel et commercial* ». Toutefois, en cas de transformation vers cette forme juridique, les statuts peuvent prévoir le maintien des mêmes conditions contractuelles pour le personnel en place¹⁴⁸.

Si ce statut d'EPIC a été retenu par les opéras actuellement régis en EPCC (Lille, Rouen, Toulon), il n'est pas impératif du fait d'un cadre juridique permettant d'opter également pour un statut d'établissement public administratif. L'activité de l'Opéra (avec des missions de service public en matière d'éducation artistique et culturelle ou de médiation culturelle), son mode de financement très largement assis sur des ressources publiques et le statut du personnel très majoritairement de droit public peuvent justifier, en cas de transformation en EPCC, le maintien de son caractère administratif¹⁴⁹. Pour qualifier les activités de l'ONB d'industrielles et commerciales, il faudrait que l'établissement tire principalement ses recettes de la billetterie ou de l'appui de mécènes, et non pas de subventions publiques comme c'est le cas aujourd'hui. Sous réserve de l'interprétation du juge du fond, rien ne paraît donc faire obstacle, sur un plan juridique, à la transformation de l'ONB en EPCC à caractère administratif.

La composition du conseil d'administration d'un EPCC est plus diversifiée que celle d'un établissement public communal, mais la majorité des sièges demeure acquise aux représentants des différents partenaires publics ayant créé l'établissement¹⁵⁰. L'article L. 1431-4 du CGCT prévoit notamment la présence de personnalités qualifiées désignées par les partenaires publics, de représentants élus du personnel et le cas échéant, de représentants de fondations. Son effectif peut être porté à 24 voire 30 membres et prévoir des membres suppléants.

Nommé selon une procédure précise et après établissement d'un cahier des charges, le directeur d'un EPCC bénéficie de pouvoirs plus étendus que le directeur d'un établissement public communal. Ses prérogatives comprennent, entre autres, l'ordonnancement des recettes et des dépenses et la direction de l'ensemble des services, alors que tel n'est pas le cas du directeur d'un établissement communal. L'article R. 1431-13 du CGCT précise en plus qu'il [...] « *est*

¹⁴⁶ « *Les établissements publics de coopération culturelle ou environnementale sont des établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion* ».

¹⁴⁷ Circulaire ministérielle n° 2003/05 du 18 avril 2003 relative à la mise en œuvre de la loi relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle.

¹⁴⁸ Solution retenue lors de la transformation de l'Opéra de Lille d'une régie personnalisée en EPCC.

¹⁴⁹ Au demeurant, les décisions juridictionnelles qualifiant une activité de service public culturel retiennent la qualification de service public administratif (CE, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence ; TC, 12 mai 1997, syndicat intercommunal Opéra du Nord, n° 03001).

¹⁵⁰ Le maire de la commune, siège de l'établissement, peut être membre du conseil d'administration, à sa demande.

consulté, pour avis, par le président du conseil d'administration sur le recrutement et la nomination aux emplois de l'établissement, lorsque celui-ci [l'établissement] a le caractère administratif ». En matière artistique, il élabore le projet artistique et la programmation puis les met en œuvre, le conseil d'administration ne délibérant que sur les orientations générales de l'établissement¹⁵¹ (sans devoir arrêter formellement les programmes).

Ce champ de compétences correspond donc davantage à l'état actuel des pouvoirs et délégations confiés au directeur général de l'ONB, s'agissant de sa délégation sur la fonction d'ordonnateur ou de sa responsabilité en matière de projet artistique et de programmation.

Il serait dès lors normal que ce processus s'accompagne à brève échéance d'une révision de la composition du conseil d'administration de l'ONB de façon à l'ouvrir aux représentants de la métropole, voire à d'autres partenaires, de telles évolutions étant également possibles dans le cadre actuel de l'établissement public communal, à condition cependant dans ce cas que la ville conserve la majorité des sièges au conseil d'administration.

Les constats posés dans le présent rapport sur le caractère contraint des délégations et la non-intégration de la métropole, tant dans le « tour de table » (en ouvrant son conseil d'administration à d'autres financeurs et représentants) que dans la gestion des équipements manifestement d'intérêt métropolitain, devraient amener l'organisme et ses tutelles à envisager d'autres formes d'administration plus adaptées, d'une part, à l'objet et au rayonnement de l'ONB et, d'autre part, à la complexité de sa gestion. D'autres collectivités locales pourraient être pareillement intéressées par une implication dans le financement et l'administration d'un établissement jouissant du label d'opéra national en région, comme le département par exemple¹⁵².

La mise en œuvre du changement de statut afin d'évoluer vers un EPCC pourrait également s'accompagner de modalités spécifiques de nature à optimiser cette organisation. Ainsi, il pourrait être envisagé d'inscrire dans les statuts le montant minimal de la contribution annuelle nécessaire à la réalisation du projet de base de l'EPCC.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la DRAC a indiqué partager les analyses de la chambre sur l'évolution vers un EPCC, tout en soulignant qu'aucun opéra national n'était géré sous cette forme.

¹⁵¹ Article R. 1431-7, 1° du CGCT.

¹⁵² La compétence d'action culturelle étant transversale, en application de l'article L. 1111-2 du CGCT : « *les communes, les départements et les régions concourent avec l'État [...] au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique* ».

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	104
Annexe n° 2. Décompte des cachets et des frais professionnels de M. X entre 2017 et 2022 (source ONB)	105
Annexe n° 3. Grille tarifaire pour la saison 2023/2024.....	107
Annexe n° 4. Le traitement comptable du détournement de la régie d'avances et des débits des comptables.....	108
Annexe n° 5. Taux de couverture des dépenses par les recettes de spectacles selon les genres	112
Annexe n° 6. Détail des charges à caractère général.....	113
Annexe n° 7. Subventions prévisionnelles et réalisées dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs 2018/2022.....	114
Annexe n° 8. Exemples de coproductions entre 2018 et 2022.....	115
Annexe n° 9. L'exécution budgétaire.....	116
Annexe n° 10. Annexes obligatoires au compte administratif.....	117
Annexe n° 11. Les opérations d'amortissement, de provisions et de rattachement des produits	118
Annexe n° 12. Les durées d'amortissements	120
Annexe n° 13. Évolution des ETP détaillés par direction.....	121
Annexe n° 14. Coût moyen d'un ETP	123
Annexe n° 15. Architecture des primes avant et après RIFSEEP	124

Annexe n° 1. Glossaire

AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage
CAF : caisse d'allocation familiales
CAF : capacité d'autofinancement
CAO : commission d'appel d'offres
CCN : centre chorégraphique national
CDCN : centre de développement chorégraphique national
CET : compte épargne-temps
CGCT : code général des collectivités territoriales
CIA : complément indemnitaire annuel
CLECT : commission locale d'évaluation des charges transférées
CPO : convention pluriannuelle d'objectifs
DCST : direction des créances spéciales du Trésor
DEMOS : dispositif d'éducation orchestrale et musicale
DGFIP : direction générale des finances publiques
DOB : débat d'orientations budgétaires
DRAC : direction régionale des affaires culturelles
DUERP : document unique d'évaluation des risques professionnels
EAC : éducation artistique et culturelle
EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCC : établissement public de coopération culturelle
ETP : équivalent temps plein
FIPHFP : fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
IGAC : Inspection générale des affaires culturelles
LCAP : loi relative à la liberté de la création, l'architecture et au patrimoine
ONB : Opéra national de Bordeaux
ONBA : Orchestre national de Bordeaux Aquitaine
OPC : Observatoire des politiques culturelles
PEAC : parcours d'éducation artistique et culturelle
PESMD : pôle d'enseignement supérieur de musique et de danse
RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROF : réunion des Opéras de France
RSO : responsabilité sociétale des organisations
RSU : rapport social unique
SDIE : schéma directeur immobilier et énergétique
TNBA : Théâtre national Bordeaux Aquitaine
TOM : théâtre en ordre de marche

Annexe n° 2. Décompte des cachets et des frais professionnels de M. X entre 2017 et 2021 (source ONB)

Année	Mois	Cachet artiste	Détail cachet	Genre	Nombre de représentations	Cachet moyen par représentation	Commentaire
2017	Janvier	22 500,00 €	Coppelia du 14 au 31 décembre 2016	Ballet	10	2 250,00	
	Avril	24 000,00 €	Concert auditorium 16 mars 2017 + concert La Rochelle le 17 mars 2017	Symphonique	2	12 000,00	En respect de la limite du contrat fixée à 12.000€
	Octobre	61 000,00 €	Vie parisienne : 6 représentations du 23/09/2017 au 01/10/2017	Opéra	6	10 166,67	
Total par année		107 500,00 €					Limite annuelle : 85 000 € (report Coppelia de 2016)
2018	Février	48 000,00 €	7 et 9 Février 2018 : Marouf (24 000 €) et 19 et 21 janvier 2018 : Pelleas et Melisande (24 000 €)	Opéra	4	12 000,00	En respect de la limite du contrat fixée à 12.000€
	Octobre	24 000,00 €	La Périchole : 2 représentations les 13-14/10/2018	Opéra	2	12 000,00	En respect de la limite du contrat fixée à 12.000€
	Novembre	13 000,00 €	La Périchole : 2 représentations les 15-16/10/2018	Opéra	2	6 500,00	
Total par année		85 000,00 €					Limite annuelle respectée : 85.000 €
2019	Février	72 000,00 €	Le barbier de Séville : 6 représentations les 1-3-4-5-6-8/02/2019	Opéra	6	12 000,00	6 des 10 représentations
	Avril	13 000,00 €	Manon : 6 représentations les 5-7-8-10-12-14/04/2019	Opéra	6	2 166,67	Ensemble des 6 représentations
	Octobre	40 000,00 €	Contes d'Hoffmann : 6 représentations les 19-21-24-26-29/09/2021 et 01/10/2019	Opéra	6	6 666,67	
Total par année		125 000,00 €					Limite annuelle respectée : 125.000 € (sur l'ancien contrat et le nouveau avec effet au 1er septembre 2019)
2021	Janvier	10 000,00 €	Enregistrement audio CD dédié à Rossini du 4 au 8 janvier 2021		1	10 000,00 €	En respect du nouveau tarif plafond fixé au 1er septembre 2019 dans le cadre du nouveau contrat.
	Juillet	100 000,00 €	Carmen : 10 représentations les 30 et 31/05/2021 et 2-3-5-6-9-10-11-12/06/2021	Opéra	10	10 000,00	
	Octobre	10 000,00 €	Robert le diable : 3 représentations les 20, 23 et 25/09/2021	Opéra	3	3 333,33	
Total par année		120 000,00 €					Limite annuelle respectée : 120.000 €
Total des cachets entre 2017/2021		437 500,00 €			58	7 543	

Frais professionnels pris en charge par l'établissement pour le directeur général de 2017 à 2021

<i>Frais professionnels Directeur général (de 2017 à 2021)</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Frais de réception</i>	4 088,1	4 946,5	6 099,6	1 062,8	2 126,4	18 323,4
<i>Frais de déplacement (plafonné à 17.000 € par an).</i>	6 448,2	5 243,2	4 441,2	192,0	0	16 324,6
Total	10 536,3	10 189,6	10 540,8	1 254,8	2 126,4	34 648,0

Source : données ONB

Annexe n° 3. Grille tarifaire pour la saison 2023/2024

NOS TARIFS									
SAISON 2023 2024	INDIVIDUEL			GROUPE			JEUNE-28 ANS		
				FAMILLE NOMBREUSE			DEMANDEUR D EMPLOI		
							BENEFICIAIRE DE MINIMA SOCIAUX		
	1ère cat	2ème cat	3ème cat	1ère cat	2ème cat	3ème cat	1ère cat	2ème cat	3ème cat
TARIF 1	115 €	85 €	55 €				55 €	40 €	25 €
TARIF 2	100 €	75 €	50 €	90 €	65 €	45 €	50 €	35 €	25 €
TARIF 3	90 €	65 €	45 €	80 €	60 €	40 €	45 €	30 €	20 €
TARIF 4	80 €	60 €	40 €	70 €	55 €	35 €	40 €	30 €	20 €
TARIF 5	70 €	50 €	35 €	60 €	45 €	30 €	35 €	25 €	15 €
TARIF 6	60 €	45 €	30 €	55 €	40 €	25 €	30 €	25 €	15 €
TARIF 7	50 €	40 €	25 €	45 €	35 €	20 €	25 €	20 €	10 €
TARIF 8	40 €	30 €	20 €	35 €	25 €	15 €	20 €	15 €	10 €
TARIF 9	35 €	25 €	15 €	30 €	20 €	15 €	15 €	10 €	8 €
TARIF 10	30 €	20 €	15 €	25 €	15 €	15 €	15 €	10 €	8 €
TARIF 11	25 €	15 €	10 €	20 €	15 €	10 €	15 €	10 €	5 €
TARIF 12	20 €						10 €		
TARIF 13	15 €								
TARIF 14	12 €								
TARIF 15	10 €						5 €		
TARIF 16	6 €								
TARIF 17	5 €						2 €		
TARIF 18 exceptionnel Lang Lang	150 €	110 €	75 €				75 €	55 €	40 €

Pour les salles partenaires, application de leurs grilles tarifaires

Tarifs susceptibles de modifications . Merci de bien vouloir vérifier que nos offres soient toujours d'actualité sur www.opera-bordeaux.com

Source : ONB, délibération du 10 mai 2023.

Annexe n° 4. Le traitement comptable du détournement de la régie d'avances et des débits des comptables

Le détournement de fonds publics au sein de la régie d'avances de l'Opéra commis entre 2002 et 2012 par l'ancienne régisseuse, Mme X, a donné lieu à plusieurs opérations comptables, notamment diverses régularisations entraînant de fait une lecture difficile du point de vue comptable. La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables a également été engagée, pour un ensemble de charges liées à la fois à ce détournement et au paiement de primes irrégulières.

La comptabilisation des débits :

L'enregistrement du débit total dû par la régisseuse et son époux (277 200,4 €) s'est effectué en plusieurs étapes.

Un arrêté de débit de 1 709 095 € a été émis le 24 juillet 2013 par le ministre délégué chargé du budget, qui n'a porté que sur les sommes détournées depuis le 1^{er} janvier 2007 (compte tenu du fait que la CRC avait jugé la gestion de la régie personnalisée jusqu'en 2006 inclus).

Ainsi, ce débit constaté en 2013 pour 1 709 9095 € a été régularisé budgétairement par une délibération de l'établissement du 22 décembre 2017 qui prévoit que « *dans le cas des régies d'avances, lorsqu'il est constaté que les dépenses l'ont été suite à un détournement sur plusieurs exercices, il convient de constater que ces dépenses budgétaires n'auraient pas dû avoir lieu. Aussi le comptable public préconise aujourd'hui la régularisation de cette situation par l'émission d'un titre sur le compte 7788* ». En parallèle, l'établissement a constaté une provision d'ordre budgétaire (pour faire face à une éventuelle absence de recouvrement de l'ancienne régisseuse), se traduisant pour le même montant d'une dépense de fonctionnement au 6817.

Tableau n° 1 : comptabilisation du débit de 1 709 095 € et sa provision en 2017

Année du débit : 2013	Débit	Crédit
<i>Constatation du débit :</i>		
429 – Déficit Débits comptable et régisseurs	1 709 095	
515 – Produits exceptionnels divers		1 709 095
<i>Puis constitution de la provision pour la totalité de la somme :</i>		
6817 – Dépréciation actifs circulants	1 709 095	
4962 – Provision déprec cptes créditeurs		1 709 095

Source : CRC NA

Par ailleurs, un arrêté de débit d'un montant de 15 450 € a été émis le 23 juillet 2015 par le ministre délégué chargé du budget. Il fait suite à un ordre de versement de 31 048,51 € émis le 18 février 2013 par l'ordonnateur et diminué de différents versements effectués par la régisseuse pour un montant de 15 598,40 €. Ce montant n'est donc pas intégré dans le montant de l'arrêté de débit du 24 juillet 2013 pour 1 709 095 euros.

Tableau n° 2 : comptabilisation du débet de 15 450 € et sa provision en 2013

<i>Année du débet : 2013</i>	Débit	Crédit
<i>Constatation du débet :</i>		
<i>429 – Déficits Débets comptable et régisseurs</i>	15 450	
<i>7788 – Produits exceptionnels divers</i>		15 450

Source : CRC NA

Par la suite, une délibération du 11 juillet 2019 a constaté une provision complémentaire de 568 105,40 € (incluant le débet de 15 450 € pour parvenir au montant total des débits de 2 277 200,4 €) afin d'abonder la provision initiale constituée en 2017 et selon le même schéma comptable qu'en 2017, soit une recette exceptionnelle à hauteur des dépenses émises à tort (à l'encontre de la régisseuse et en contrepartie du compte 429 sur les débits des régisseurs) et constatant une provision budgétaire. Cette dépréciation comprenait également le débet de 15 450 € constaté en 2013.

Tableau n° 3 : complément de provision à hauteur du pénal pour 568 105,40 € en 2019

<i>2019</i>	Débit	Crédit
<i>Constitution de la provision complémentaire</i>		
<i>6817 - Dépréciation actifs circulants (mandat 3579)</i>	568 105,40	
<i>4962 - Provision déprec cptes créditeurs (T. 153)</i>		568 105,40
<i>Puis idem qu'en 2017, constatation du débet du compte 429</i>		
<i>429 - Déficits Débets comptable et régisseurs (T. 154)</i>	568 105,40	
<i>7788 - Produits exceptionnels divers (T.154)</i>		568 105,40

Source : CRC NA d'après les délibérations du CA et les comptes de gestion

En 2022, une correction est intervenue car le titre de 2019 complétant la provision à hauteur du pénal comprend à tort le montant de l'arrêté de débet de 15 450 € alors que cette somme aurait dû être déduite car seule la somme la plus élevée à la charge de la régisseuse devait être recouvrée. Une régularisation a été opérée en septembre 2022 afin d'annuler ce titre 154/2019 et réémettre un titre 345/2022 de 552 655,40 €.

Tableau n° 4 : réémission du titre de 2019 en 2022

<i>2022</i>	Débit	Crédit
<i>Annulation titre 154/2019</i>		
<i>673 -Autres charges exceptionnelles sur opérations de gestion</i>	568 105,40	
<i>Émission du titre en décembre 2022</i>		
<i>7788 - Produits exceptionnels divers (T.345)</i>		552 655,40

Source : CRC NA

Par ailleurs, par arrêt du 26 octobre 2017, la quatrième chambre de la Cour des comptes a jugé en appel¹⁵³ que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables devait être mise en jeu subsidiairement à celle de la régisseuse à hauteur de 1 274 348,99 € pour un ensemble de charges liées à la fois au détournement et au paiement de primes irrégulières.

Le ministre du budget, par décision en date du 19 décembre 2018, a porté remise gracieuse du débet prononcé contre les trois comptables avec un laissé à charge cumulé pour l'ensemble des charges de 6 573 €.

Les autres régularisations :

En 2020, une correction des écritures comptables est opérée : la délibération du 6 novembre 2020 constate que le titre émis en 2017 pour 1 709 095 € a été émis contre l'Opéra qui n'est pas redevable de ce titre (le conduisant à recevoir des lettres de relance) et doit donc être réémis sur le bon tiers « Divers débiteurs-détournement » englobant la régisseuse et les comptables successifs.

Tableau n° 5 : écritures de 2020

2020	Débit	Crédit
<i>Annulation du titre 302 passé en 429 :</i>		
673 - Titres annulés sur exercices antérieurs (mandat correctif 3241)	1 709 095	
429 - Déficits Débets comptable et régisseurs (T.154)		1 709 095
<i>Écriture comptable du nouveau titre :</i>		
467 - Débiteurs divers amiable	1 709 095	
7718 - Autres produits sur opération de gestion (T.158)		1 709 095

Source : CRC NA d'après les délibérations du CA et les comptes de gestion

Les mouvements sur les comptes de tiers afin d'identifier les débits et la part liée à la condamnation pénale

Des mouvements sur les comptes de tiers ont été effectués afin d'opérer une ventilation des sommes à recouvrer entre ce qui relève des débits (compte 429) et ce qui relève de la condamnation pénale (compte 46721). L'examen des soldes fin 2022 permet d'identifier les montants restants dus, notamment la répartition entre ce qui relève des débits (compte 429) et ce qui relève de la part pénale (compte 4111).

¹⁵³ Arrêt n° S 2017-3060 du 26 octobre 2017.

Tableau n° 6 : balance des comptes de 2017 à 2022

Cptes	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	SD	SC	SD	SC								
429 (débits)	3 310 103	0	2 259 195	0	2 292 615	0	583 520	0	2 164 989	0	1 706 947*	0
46721 (divers comptes débiteurs)	0	0	0	0	0	0	1 579 528	0	0	0	0	0
4111 (440 898	

*Le cumul des soldes (arrondis) correspond à la somme restant à recouvrer étant de 2 147 844,53 €

Concernant les recouvrements effectués sur le détournement de la régie d'avances, ont été recouverts par la DGFIP 111 757,85 €¹⁵⁴ au titre de la condamnation pénale de la régisseuse d'avances et 17 598,02 € au titre des débits sur ce dossier par la régisseuse et les comptables successifs mis en cause (dont 1 890 € pour la charge dite « 1 »).

En prenant en compte les sommes restées à charge des comptables mis en cause pour le paiement des primes irrégulières et payés par eux (4 683 €), le montant perçu au titre des débits de la régisseuse et des comptables est de 22 020,74 €.

Au total, ont donc été recouverts sur la régisseuse d'avances et son époux solidairement condamné au pénal 129 355,87 € et 134 038,87 € en incluant les sommes versées par les comptables successifs.

¹⁵⁴ Comprenant également le cautionnement de la procédure pénale de 107 835,04 € ; les saisies sur salaires de M. Z : 3 922,81 €. Toutefois, ce montant n'intègre pas l'assurance vie (260,28 €) de l'époux de la régisseuse au titre de la condamnation pénale, le jugement prévoyant la condamnation solidaire de la régisseuse et son époux.

Annexe n° 5. Taux de couverture des dépenses par les recettes de spectacles selon les genres

<i>Libellé</i>	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*
<i>Taux de couverture recettes/dépenses Opéras</i>	55 %	44 %	48 %	46 %	24 %	59 %
<i>Taux de couverture recettes/dépenses Ballets</i>	80 %	55 %	52 %	51 %	68 %	53 %
<i>Taux de couverture recettes/dépenses Compagnies invitées</i>	39 %	51 %	65 %	103 %	58 %	59 %
<i>Taux de couverture recettes/dépenses Concerts symphoniques</i>	121 %	88 %	102 %	108 %	94 %	71 %
<i>Taux de couverture recettes/dépenses Récitals</i>	137 %	98 %	107 %	108 %	80 %	104 %
<i>Taux de couverture recettes/dépenses Balades, baroque, jazz</i>	127 %	118 %	126 %	101 %	144 %	71 %
<i>Taux de couverture recettes/dépenses Jeune public</i>	64 %	62 %	50 %	95 %	73 %	55 %
<i>Taux de couverture recettes/dépenses</i>	84 %	62 %	65 %	62 %	60 %	63 %

Source : CRC NA à partir du suivi des productions de la direction administrative et financière de l'Opéra national de Bordeaux.

Annexe n° 6. Détail des charges à caractère général

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation de 2017 à 2022
Charges à caractère général	6 524 152	7 303 990	8 633 394	7 471 589	6 709 481	7 322 762	12,2 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	853 191	940 298	1 019 162	789 599	834 317	806 051	-5,5 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	443 904	523 509	629 816	352 114	321 796	516 321	16,3 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	421 077	464 141	485 516	505 554	502 340	528 848	25,6 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	66 792	78 257	79 100	72 890	77 225	58 578	-12,3 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	772 149	804 415	862 445	842 445	785 893	884 806	14,6 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	1 261 591	1 130 822	1 382 797	3 192 329	2 060 414	997 055	-21,0 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	1 568 264	2 074 704	2 790 771	1 003 837	1 302 536	2 195 563	40,0 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	194 684	232 162	226 870	192 879	295 145	247 297	27,0 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	90 057	88 070	106 267	64 980	114 792	213 614	137,2 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	755 201	892 797	969 544	385 331	337 645	803 178	6,4 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	96 942	74 814	81 105	69 630	77 377	71 045	-26,7 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	300	0	0	0	0	406	35,2 %

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

Annexe n° 7. Subventions prévisionnelles et réalisées dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs 2018/2022

<i>Subventions prévisionnelles et réalisées (convention 2018/2022)</i>	Résultat d'exploitation 2018 (réalisé)	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Budget 2022
<i>État (prévue)</i>	4 743 000	4 843 000	4 843 000	4 843 000	4 843 000
<i>État (réalisée)</i>	4 743 000	4 843 000	5 073 000	4 843 000	4 819 228
<i>Écart prévisionnel/réalisé</i>		0	230 000	0	-23 772
<i>Région (prévue)</i>	1 580 000	1 580 000	1 580 000	1 580 000	1 580 000
<i>Région (réalisée)</i>	1 580 000	1 580 000	1 355 510	1 380 000	1 380 000
<i>Écart prévisionnel/réalisé</i>		0	-224 490	-200 000	-200 000
<i>Ville (prévue)</i>	16 032 000	16 299 780	16 439 780	16 559 780	16 689 780
<i>Ville (réalisée)</i>	16 032 000	16 271 900	17 061 900	16 621 900	16 361 900
<i>Écart prévisionnel/réalisé</i>		- 27 880	622 120	62 120	- 327 880
<i>Subventions prévisionnelles</i>	22 355 000	22 722 780	22 862 780	22 982 780	23 112 780
<i>Subventions réalisées</i>	22 355 000	22 694 900	23 490 410	22 844 900	22 561 128
<i>Écart prévisionnel/réalisé</i>		-27 880	627 630	-137 880	-551 652

Source : convention 2018/2022, budgets et comptes administratifs ONB

Annexe n° 8. Exemples de coproductions entre 2018 et 2022

Objet de la production et coproducteur	Délibération du Conseil d'administration	Programmation	Budget total prévisionnel total (€ HT)	Engagements de l'ONB	Engagements du coproducteur	Évaluation financière (€ HT)
La Périçhole (avec Bru Zane France), avec mise à disposition du Chœur pour festival Radio France à Montpellier	04/07/2018 et avenant du 28 septembre 2018	4 représentations à Bordeaux du 13 au 16 octobre 2018 et un concert à Montpellier. Budget de 614 504 € HT	614 504,00 €	Dépenses valorisées de 138 443 € € HT (81 % des parts) correspondant aux dépenses des prestations du chef d'orchestre, du chœur et des ateliers et dépense directe selon contrat. Apport de 45 000 € HT soit 23,68 % de la production. Prise en charge coûts de transport de la production.	Bru Zane engage 335 564 € et après cession spectacle Montpellier refacture 193 465 € à l'ONB.	Dépense valorisée de 138 443 € / Dépense directe de 193 465 € soit 331 908 €. En 2019, recette de 17 050 € pour la cession à Versailles.
Lucia di Lammermoor (avec La Fenice)	07-déc-18	7 représentations à Venise et 5 à Bordeaux du 3 au 11 avril 2018	190 000,00 €	Apport de 50 000 € HT (9 %) et règlement au Théâtre de Caen des frais de répétition production pour reprise en 2019	Apport de 145 000 € HT soit 76,32 % de la coproduction. Mise à disposition techniciens (dont éclairagiste refacturé.	Dépense de 45 000 €
Miranda (avec Opéra-comique, Opéra de Cologne, Théâtre de Caen)	09-nov-18	6 représentations Opéra-comique, 2 au Théâtre de Caen, 3 à Bordeaux (3 au 6 mai 2019) et à définir en 2020 pour Cologne	565 700,00 €	Participation financière de 10 000 € HT, facturation des décors et accessoires Eugène Onéguine, coût estimé de 154 701 € HT (refacturation au TCE de 24 701 € HT, apport en industrie ONB de 130 000 €). Mise à disposition du Chœur de 162 000 € HT (140 000 € apporté par le TCE et 22 000 € par l'ONB. Coût net final ONB : 162 000 € (dont 130 000 € en industrie).	Opéra-comique (372 300 € HT, 66 %), Opéra de Cologne (70 000 € HT 12 %), Théâtre de Caen (72 400 € HT, 13 %)	Dépense de 50 000 €
3 œuvres : la Voix humaine, Point d'orgue et Eugène Onéguime avec le Théâtre des Champs Élysées (TCE)	1er juillet 2021	2 productions distinctes : la Voix Humaine et Point d'orgue avec participation ONBA à Bordeaux en octobre 2021 (créations du TCE) ; Eugène Onéguime au TCE en novembre 2021 avec Chœur de Bordeaux.	1 231 817,00 €		Le TCE assure en tant que producteur délégué la responsabilité, financière, administrative et technique	Coût net de 162 000 € / Recette de 96 144 €

Source : CRC NA

Annexe n° 9. L'exécution budgétaire

Tableau n° 1 : les réalisations budgétaires des dépenses de fonctionnement

<i>année</i>	Prévisions (BP+BS+DM)	Réalisations	Taux de réalisation
2017	32 550 263	30 236 115	92,9 %
2018	33 034 972	29 862 301	90,1 %
2019	34 155 993	31 797 100	94,3 %
2020	33 965 044	30 158 170	86,8 %
2021	31 638 363	27 959 346	85,4 %
2022	34 627 251	31 033 303	89,4 %

Source : CRC NA d'après les comptes administratifs et les budgets primitifs

Tableau n° 2 : les réalisations budgétaires des recettes de fonctionnement (avec et sans report de l'excédent de fonctionnement antérieur)

<i>Année</i>	Prévisions (BP+BS+DM)	Prévisions (avec report)	Réalisations	Taux de réalisation (avec report antérieur)	Taux de réalisation (sans report antérieur)
2017	31 198 012	32 560 262	31 212 187	95,8 %	100 %
2018	30 606 649	33 034 972	29 862 301	90,4 %	98 %
2019	31 638 101	34 155 993	31 797 100	93,1 %	101 %
2020	31 847 718	33 965 044	30 158 170	88,8 %	95 %
2021	38 831 692	31 638 363	27 959 345	88,4 %	97 %
2022	31 031 049	34 772 057	31 033 303	89,2 %	100 %

Source : CRC NA d'après les comptes administratifs et les budgets primitifs. Le report antérieur correspond au chapitre R002 « Excédent de fonctionnement reporté ».

Annexe n° 10. Annexes obligatoires au compte administratif

<i>Les annexes aux comptes administratifs des communes de plus de 3 500 habitants (source Maquette M14) :</i>	Présentes (Oui ou Non)
<i>A1 - Présentation croisée par fonction</i>	Oui
<i>- des états relatifs à la dette communale A2.1 - Détail des crédits de trésorerie / A2.2 - Répartition par nature de dette / A2.3 - Répartition des emprunts par structure de taux (selon la typologie Gissler annexée à la circulaire interministérielle NOR : IOCB1015077C du 25 juin 2010) / A2.4 - Typologie de la répartition de l'encours / A2.5 - Détail des opérations de couverture / A2.6 - État de la dette - Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement A2.7 - Emprunts renégociés au cours de l'année N / A2.8 - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme / A2.9 - Autres dettes</i>	non
<i>A3 - Méthodes utilisées pour les amortissements</i>	Oui
<i>A4 - État des provisions / A5 - Étalement des provisions</i>	Oui
<i>A6.1 - Équilibre des opérations financières – Dépenses / A6.2 - Équilibre des opérations financières - Recettes</i>	Sans objet
<i>A7.2.1 - États des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA - Fonctionnement / A7.2.2 - Investissement</i>	Sans objet
<i>A7.3.1 - États de la répartition de la TEOM - Fonctionnement / A7.3.2 – Investissement (pour les communes de 10 000 habitants et plus l'ayant instituée) ;</i>	Sans objet
<i>A8 - État des charges transférées</i>	Sans objet
<i>A9 - Détail des opérations pour le compte de tiers</i>	Sans objet
<i>A10.1 et 2 - Variation du patrimoine (article R. 2313-3 du CGCT) – Entrées et Sorties / A10.3 - Opérations liées aux cessions / A10.4 et 5- Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) – Entrées et Sorties</i>	Oui
<i>A11 - État des travaux en régie</i>	non
<i>A12 - Emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale</i>	Non
Les annexes afférentes aux engagements hors bilan de la commune sont constituées par :	
<i>B1.1 - État des emprunts garantis par la commune ou l'établissement / B1.2 - Calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt</i>	Non
<i>B1.3 - État des contrats de crédit-bail : B1.4 - État des contrats de partenariat public-privé / B1.5 - État des autres engagements donnés / B1.6 - État des engagements reçus</i>	Non
<i>B1.7 - Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions</i>	Oui
<i>B2.1 - État des autorisations de programme et des crédits de paiement afférents / B2.2 - État des autorisations d'engagement et des crédits de paiement afférents</i>	Non
<i>B3 - Emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale</i>	Non
Les annexes présentant d'autres éléments d'information de la commune sont constituées par :	
<i>C1.1 - État du personnel ; reclassé le personnel en place entre les différentes filières de la fonction publique territoriale, en indiquant pour chaque grade ou emploi, par catégorie, les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, dont ceux à temps non complet. Pour le personnel non titularisé, il mentionne les conditions de rémunérations et la justification du contrat au regard des textes.</i>	Oui
<i>C1.2 - Actions de formation des élus : Article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales : « (...) Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal. »</i>	Non
<i>C2 - Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier</i>	Non
<i>C3.1 - Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement</i>	non
<i>C3.2 - Liste des établissements publics créés</i>	Non
<i>C3.3 - Liste des services individualisés dans un budget annexe</i>	non
<i>C3.4 - Liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe</i>	Non
<i>C3.5 - Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes</i>	non
<i>C3.6 - Identification des flux croisés</i>	Non
<i>Comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lequel la commune détient au moins 33 % du capital, ou a garanti un emprunt ou a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.</i>	Non

Source : CRC NA d'après les comptes administratifs de 2017 à 2021

Annexe n° 11. Les opérations d’amortissement, de provisions et de rattachement des produits

Les modalités d’amortissement

L’amortissement est une technique comptable qui permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des immobilisations et de dégager les ressources pour pouvoir les renouveler régulièrement.

Dans son précédent contrôle, la chambre avait relevé que l’ONB ne pouvait pas appliquer le régime d’amortissement de la ville et qu’il lui appartenait de choisir lui-même par une délibération spécifique la durée de ses amortissements selon la nature de ses biens.

Cette observation a été prise en compte. Par délibération du 7 juillet 2016 (annexée au compte administratif 2017), la méthode linéaire est retenue, avec la détermination d’un seuil d’immobilisation de 500 € HT et une immobilisation fixée à une année pour les biens de faible valeur situés entre 500 et 1 000 € HT.

Les durées des amortissements, figurant en annexe, se rapprochent des durées fixées par l’instruction budgétaire et comptable M14. Le périmètre des amortissements s’applique notamment au matériel technique et informatique, au matériel de bureau, aux instruments de musique mais ne couvre pas les décors et costumes, non valorisés au bilan.

Les provisions

Le provisionnement constitue une des applications du principe comptable de prudence en permettant de constater une dépréciation ou un risque probable mais non certain. Les dépenses relatives aux provisions constituent des dépenses obligatoires¹⁵⁵.

Seul le compte 1512 « provisions pour litiges » est abondé sur la période vérifiée. Il est soldé en sa totalité au 31 décembre 2021. Il correspond à :

- 75 330 € en 2009 faisant suite à un litige avec la SPEDIDAM (sur le mode de calcul de l’utilisation de musique enregistrée) ;
- 57 254 € en 2016 faisant suite à redressement URSSAF. Un courrier de contestation a donné lieu à une annulation partielle en 2017 dont 20 787 € restait à la charge de l’ONB ;
- 20 000 € en 2017. Dans son contrôle précédent, la CRC avait relevé des anomalies sur la prolongation de l’activité de l’ancien directeur technique avec notamment la passation entre 2012 et 2014 de deux marchés sans publicité ni mise en concurrence. Une enquête a été diligentée aboutissant à la convocation de la régie personnalisée ONB à comparaître devant le tribunal correctionnel avec une réquisition de 20 000 € d’amendes, lesquelles ont fait l’objet d’une provision pour litige. Le tribunal de grande instance de Bordeaux a finalement prononcé une relaxe.

¹⁵⁵ Article L. 2321-2 du CGCT et article R. 2321-1 du CGCT qui précise les cas d’ouverture des provisions : contentieux en première instance, dès l’ouverture d’une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, ou encore dès l’apparition d’un risque avéré.

Tableau n° 1 : évolution du compte de provisions pour litiges

Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1512 - provisions pour litiges	116 117	116 117	116 117	116 117	0	0

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

En 2021, ces trois litiges sont désormais clos, d'où la reprise de l'ensemble du compte 1512.

Par ailleurs, il n'est pas identifié de difficultés de recouvrement de créances anciennes au vu de l'état des restes à recouvrer et de l'état du compte 4116 – redevables – contentieux. L'établissement identifie comme seul litige en cours l'affaire du détournement de la régie d'avances, qui est la seule provision pour risques comptabilisée dans les comptes (cf. développements dans la partie sur les régies)¹⁵⁶.

Le rattachement des charges et des produits

La procédure de rattachement consiste à intégrer, dans le résultat annuel, toutes les charges qui correspondent à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré, qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception par l'ordonnateur de la pièce justificative.

Le rattachement des charges et des produits est régulièrement utilisé par l'établissement, à des niveaux variant pour les charges entre 0,69 % en 2018 et 4,19 % en 2020 de l'ensemble des charges de fonctionnement et ne dépassant pour les produits 2 % de l'ensemble des produits de fonctionnement. Lors de l'instruction, l'établissement a indiqué que les opérations de rattachement se terminaient en janvier N+1, que les dépenses engagées et réalisées (service fait) sur l'exercice mais pour lesquelles les factures ne leur étaient pas parvenues avant le 31 décembre étaient rattachées comptablement à l'exercice N.

Par le biais d'un sondage, la chambre a identifié qu'en 2021 0,6 % des charges et 0,13 % des produits sont mal rattachés.

La chambre constate donc que la procédure de rattachement des charges et des produits est correctement mise en place par l'ONB, même si la fiabilité peut être améliorée.

Par ailleurs, les charges et produits constatés d'avance permettent d'exclure du résultat annuel les éléments qui ont donné lieu à l'émission d'un mandat ou d'un titre mais se rapportent à l'exercice suivant. En ce sens, l'établissement a indiqué que depuis 2016 et le dernier contrôle de la chambre, la procédure des produits constatés d'avance est désormais utilisée pour enregistrer le produit des abonnements.

Tableau n° 2 : alimentation du compte des produits constatés d'avance

Libellés	2017	2018	2019	2020	2021	2022
487 - Produits constatés d'avance	1 892 588,83	2 409 800,20	2 059 525,37	987 881,49	1 866 649,76	2 006 150,03

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

¹⁵⁶ Réponse partie 5, question n° 5.

Annexe n° 12. Les durées d'amortissements

Type	Ventilation comptable	Intitulé	Nature du bien	Durée (en année)	M14
<i>Immobilisations incorporelles</i>	2031	Frais d'études		5	5
	2051	Concessions et droits similaires	Licences, logiciels	3	2
			Applications informatiques	10	
<i>Immobilisations corporelles</i>	21318	Constructions - autres bâtiments publics	Travaux	10	10 à 15
	2158	Autres installations matériel et outillage techniques	Matériel et petit outillage	5	5 à 10
			Matériel audiovisuel, de sonorisation, d'éclairage, d'outillage et d'ateliers	10	
	2181	Installations générales, agencements et aménagements divers		10	15 à 20
	2182	Matériel de transport	Véhicules	10	5 à 10
			Vélos et scooters	5	
	2183	Matériel de bureau et matériel informatique	Ordinateurs	5	2 à 5
			Téléphonie, photocopieurs	5	
	2184	Mobilier	Petit mobilier	5	10 à 15
			Meubles/pupitres	10	
			Coffres-forts, armoires fortes	25	
	2188	Autres immobilisations corporelles	Instruments - instruments à vent	5	
			Instruments - pianos de concert	25	
			Instruments - autres instruments	10	
			Petit électroménager (réfrigérateur, micro-ondes...)	5	5 à 10
Tapis de danse			5		
Matériel sportif			5	10 à 15	
Chauffages et climatiseurs individuels			10	10 à 20	
139148	Pour les subventions d'investissements transférables reçues, le montant de l'amortissement est égal au montant de la subvention rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné		10	15	

Source : CRC NA d'après la délibération du CA 07/07/2016 du et la nomenclature M14

Annexe n° 13. Évolution des ETP détaillés par direction

<i>Directions</i>	ETP 2018							ETP 2019						
	Fonct.	CDI	CDD perm.	CDD non perm.	Apprenti	Vacataires	TOTAL	Fonct.	CDI	CDD permanents	CDD non permanents	Apprenti	Vacataires	TOTAL
<i>De la danse</i>	1,00	23,27	16,10	0,07	0,00	0,000	40,44	1,00	20,16	18,86	0,21	0,00	0,000	40,23
<i>Du chœur</i>	0,00	31,87	8,41	1,33	0,00	0,000	41,61	0,00	29,81	10,99	1,22	0,00	0,009	42,03
<i>Musicale</i>	3,00	80,49	23,75	0,00	0,00	0,300	107,54	3,00	81,00	22,79	0,13	0,00	0,220	107,14
<i>Autres</i>	68,81	51,21	21,13	9,33	1,00	0,000	151,48	74,01	46,97	17,33	4,86	1,00	0,000	144,17
<i>Vacataires Équipe d'accueil</i>							20,79							22,06
Total global							361,86							355,63

DIRECTIONS	ETP 2020							ETP 2021						
	Fonctionnaire	CDI	CDD perm.	CDD non perm.	Apprenti	Vacataires	TOTAL	Fonctionnaire	CDI	CDD perm.	CDD non perm.	Apprenti	Autres vacataires	TOTAL
<i>De la danse</i>	1,00	22,53	15,90	0,00	0,00	0,001	39,43	1,00	19,75	19,36	0,01	0,00	0,001	40,12
<i>Du chœur</i>	0,00	31,00	11,44	0,00	0,00	0,004	42,44	0,00	32,48	9,92	0,01	0,00	0,140	42,55
<i>Musicale</i>	5,01	83,07	19,67	0,00	0,00	0,180	107,93	4,58	81,02	22,00	0,38	0,00	0,150	108,13
<i>Autres</i>	79,72	46,36	16,03	3,65	0,67	0,017	146,45	81,92	45,00	10,81	7,86	0,00	0,000	145,59
<i>Vacataires Équipe d'accueil</i>							20,21							21,57
Total global							356,46							357,960

DIRECTIONS	ETP 2022							Total global 2022
	Fonctionnaire	CDI	CDD permanents	CDD non permanents	Apprenti	Autres vacataires	TOTAL	
<i>De la danse</i>	1,00	21,77	17,35	0,00	0,00	0,001	40,12	348,08
<i>Du chœur</i>	0,00	29,16	13,89	0,00	0,00	0,018	43,07	
<i>Musicale</i>	2,94	87,60	10,98	0,08	0,00	0,027	101,63	
<i>Autres</i>	81,94	40,82	9,97	11,30	0,00	0,005	144,03	
<i>Vacataires Équipe d'accueil</i>							19,23	

Source : ONB

Annexe n° 14. Coût moyen d'un ETP

Coût moyen d'un ETP

<i>Libellé</i>	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021	Réalisé 2022
<i>Masse salariale Permanente (a)</i>	16 962 810	15 965 770	16 025 479	16 170 928	16 104 462	16 286 690
<i>ETP (b)</i>		361,86	355,63	356,46	357,46	348,08
<i>Coût moyen d'1 ETP/ masse salariale (a/b)</i>		44 121,40 €	45 062,22 €	45 365,34 €	45 052,49 €	46 790,08 €
<i>Masse salariale permanente dont intermittence (c)</i>		20 221 371 €	20 518 711 €	18 839 239 €	18 555 358 €	21 003 605 €
<i>ETP totaux dont intermittence (d)</i>		439,86	437,63	410,46	403,46	432,08
<i>Coût moyen d'1 ETP/ masse salariale (c/d)</i>		45 972 €	46 886 €	45 898 €	45 991 €	48 610 €

Source : CRC d'après « ONB -2022-rapprochement CA -tableau de synthèse »

Annexe n° 15. Architecture des primes avant et après RIFSEEP

<i>Avant mise en place du RIFSEEP</i>	<i>Depuis mise en place du RIFSEEP</i>
<i>1/4 d'heure supplémentaire</i>	1/4 d'heure supplémentaire
<i>Cachet artiste</i>	Cachet artiste
<i>Feux de scène</i>	Cachet référent sociaux
<i>Feux de tournée</i>	Feux de coulisse
<i>GIPA</i>	Feux de scène
<i>IAT</i>	Feux de tournée
<i>IEMP</i>	GIPA
<i>IPTS</i>	IFSE
<i>Indemnité caisse et responsabilité</i>	IFSE ICANP
<i>Indemnité compensatrice CSG</i>	IFSE PRIME INSALUBRITE OPERA
<i>Indemnité de maquillage</i>	IFSE IND. REGIE AVANCES/RECET
<i>Indemnité de panier</i>	Indemnité compensatrice CSG
<i>Indemnité de petit équipement</i>	Indemnité d'entretien instrument
<i>Indemnité d'entretien instrument</i>	Indemnité de chaussons
<i>Indemnité d'intérim</i>	Indemnité de fin de CDD
<i>Indemnité horaire dimanche et jours fériés (IHD)</i>	Indemnité de maquillage
<i>Indemnité horaire nuit (IHN)</i>	Indemnité de panier
<i>Indemnité pour instruments spéciaux</i>	Indemnité horaire dimanche et jours fériés (IHD)
<i>Indemnité régie avances/recettes</i>	Indemnité horaire nuit (IHN)
<i>Indemnité travaux insalubres</i>	Indemnité pour instruments spéciaux
<i>ISS</i>	Indemnité spéciale pour instrument
<i>Jours indemnisés CET</i>	Indemnité vie chère
<i>Médaille d'argent</i>	Jours indemnisés CET
<i>Médaille d'or</i>	Médaille d'argent
<i>Médaille vermeil</i>	Médaille d'or
<i>Prime audiovisuelle</i>	Médaille vermeil
<i>Prime de petit équipement</i>	Prime de petit équipement
<i>Prime de service</i>	Prime de service
<i>Prime de technicité</i>	Prime départ retraite
<i>Prime de technicité bibliothèque</i>	RI DE GRADE (CIA)
<i>Prime départ retraite</i>	Surclassement musicien
<i>PSR</i>	
<i>Surclassement musicien</i>	

Source : données ONB

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Bordeaux, le 20/03/24

**Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine**
A l'attention de Monsieur Paul Serre
Conseiller Maître à la Cour des comptes
3, place des Grands Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX Cedex

Objet : Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'Opéra national de Bordeaux

Vos Ref : KSP GD240065 CRC / Contrôle n°2023-000787

Transmis par voie dématérialisée le 18/03/24 sur na-greffe@crtc.ccomptes.fr

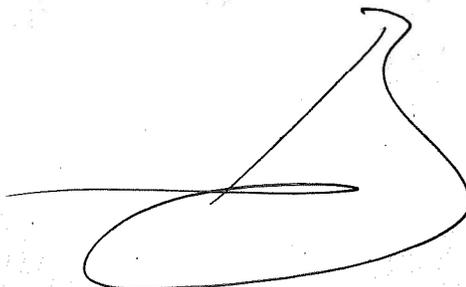
Cher Monsieur,

Vous avez bien voulu m'adresser, le 19 février dernier, la notification du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'Opéra National de Bordeaux.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après ma réponse aux éléments contenus dans ce rapport.

Je reste à votre disposition et vous prie d'agréer, cher Monsieur, l'expression de mes respectueuses salutations.

Dimitri BOUTLEUX
Président



REPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES RELATIF AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE L'OPERA NATIONAL DE BORDEAUX DEPUIS L'EXERCICE 2017

1. Synthèse / ONB - Réponse

Par courrier en date du 19 février 2024, vous avez porté à ma connaissance les observations définitives concernant la gestion de la régie personnalisée Opéra National de Bordeaux pour les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente.

Conformément aux dispositions de l'article L-243-5 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-dessous ma réponse aux éléments contenus dans ce rapport.

En synthèse et la période ayant été marquée par la pandémie de covid-19, le rapport souligne l'inventivité et la maîtrise de la situation dont a su faire preuve l'ONB avant et pendant la crise sanitaire.

La fréquentation et les recettes propres ont atteint, avant que la crise sanitaire ne stoppe cet élan, un niveau record tant en nombre de spectateurs payants, de fréquentation aux manifestations gratuites, qu'en recettes billetterie ou en apport de mécénat grâce à une programmation riche et variée.

La difficulté structurelle (Loi de Baumol) est également relevée : l'ONB, comme les autres structures de spectacle vivant, ne peut maintenir un niveau d'activité équivalent quand il doit faire face dans le même temps à l'inflation et à la stagnation des subventions publiques en euros constants qui représentent plus de 70 % de ses recettes – nonobstant le versement des subventions exceptionnelles de la Ville et de l'Etat pour compenser les pertes de la période Covid et celles de la crise énergétique.

Parce qu'il n'entre pas dans le champ de la Chambre régionale des comptes, le rapport ne porte pas sur la qualité de la programmation, ce qui est une difficulté pour appréhender l'activité d'une institution dont la mission est d'être « un établissement de référence nationale et internationale » par « la valorisation et le renouvellement des répertoires, des formes et des esthétiques » (art. 1^{er} de l'arrêté du 5 mai 2017 relatif au label « Opéra National en région »).

Même si certains objectifs sont difficilement quantifiables car liés à la subjectivité de la création artistique, le travail effectué actuellement pour mettre en œuvre la nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) permettra à terme de repenser les outils de suivi de l'institution.

Si l'amélioration du suivi et de l'évaluation n'en demeure pas moins souhaitable, la définition et le chiffrage des objectifs par le Conseil d'administration se heurte à certaines difficultés :

- Une partie des objectifs et missions de service public relève du volume et du profil du public (diversité, âge, sociologie ou territoire d'habitation) dont les données ne relèvent pas du système d'information comptable de l'Opéra. L'amélioration de la connaissance du public et de son évolution est cependant perfectible : le financement d'études régulières sur le public

pourrait permettre une meilleure vérification de l'efficacité de la politique suivie. Un changement de logiciel de vente est actuellement à l'étude et permettra d'optimiser cet objectif.

- D'autre part, le succès de chaque production dépend grandement des œuvres et artistes proposés (différents sur chacune d'entre elles)

Par ailleurs, le rapport n'analyse pas l'adéquation entre les moyens (humains, financiers, techniques) disponibles et les objectifs politiques poursuivis. Pourtant, la Chambre relève que l'ONB est l'opéra qui dispose le moins de moyens en termes de ressources administratives et techniques. Ainsi, la Chambre régionale des comptes relève que la proportion des emplois artistiques / emplois techniques et administratifs est inverse à Bordeaux par rapport à la moyenne nationale : 53 % en faveur des emplois artistiques à Bordeaux contre 47 % en moyenne, ce qui explique parfois la fragilité de l'institution à mettre en œuvre certaines recommandations ou à effectuer les suivis souhaités.

L'efficacité et la productivité de la mise en œuvre des missions de service public par l'ONB peut également être évaluée au regard du coût du fauteuil qui se situe entre 145 et 143 € entre 2017 et 2019 et par comparaison avec le coût fauteuil des autres opéras publics.

Concernant le rappel des recommandations du précédent contrôle, de même que celles formulées dans le cadre du présent contrôle, nous souhaitons apporter quelques éclairages et compléments.

2. Suivi des recommandations du précédent contrôle / ONB – Réponses

Recommandation n° 1

Cette recommandation a été mise en place. L'état des effectifs sera donc annexé au prochain compte administratif (conformément à la maquette actualisée M57). Cet état des effectifs sera présenté au prochain Conseil d'administration de l'ONB.

Recommandation n°2

La mise en œuvre des contrôles est effective depuis 2017 grâce à des contrôles réguliers sur les régies d'avances et de la boutique avec notamment à l'appui la rédaction de procédures internes et des listes d'habilitations de mandataires actualisées. Au vu des éléments par ailleurs précisés dans le cadre de la recommandation n°6 du présent contrôle, nous considérons que la recommandation n°2 est désormais mise en œuvre partiellement.

Recommandation n° 3

Cette recommandation est actuellement en cours d'application et sera mise en œuvre complètement pour la présentation du compte administratif 2023 lors du C.A du 05/04/24.

- **Recommandation n°5**

Depuis 2018, le rapport note que l'Opéra a fourni des indicateurs de fréquentation ou financiers (p30 du rapport) dans différents cadres. Malgré l'absence de rattachement systématique de ces indicateurs aux objectifs de la CPO, ils ont permis d'améliorer l'analyse de l'activité.

Si l'affichage des projections a bien été inclus dans la convention 18/22 et que « les rapports d'orientation budgétaire se sont progressivement enrichis, traduisant une amélioration de la communication financière » (p72 du rapport), la liaison entre objectifs retenus et moyens attribués se heurte à plusieurs difficultés (voir ci-dessous réponse recommandation n°2 du présent contrôle). Néanmoins, le travail entamé pour finaliser la prochaine CPO permettra de répondre à cette attente (CPO correspondant à la période 2024-2027 et prévue pour être signée courant 2024).

- **Recommandation n° 9**

La mise en place de cette recommandation se heurte à l'absence d'autonomie de l'outil informatique de gestion des ressources humaines (SIRH). Le projet d'autonomisation du SIRH de l'ONB faciliterait la mise en œuvre de cette recommandation, car pour l'instant le manque d'automatisation du traitement des données rend cette gestion difficile.

3. Suivi des recommandations du présent contrôle / ONB – Réponses

- **Recommandation n°1**

L'Opéra souscrit à cette recommandation qui sera mise en œuvre dès 2024.

- **Recommandation n°2**

L'actualisation de ces indicateurs est actuellement l'objet de discussions partagées avec les financeurs publics, sachant que les attentes de ces derniers évoluent eux aussi parfois rapidement et qu'ils ont des objectifs sensiblement différents. La future CPO a précisément pour objectif de faire la synthèse des indicateurs entre ceux qui existent déjà et d'intégrer d'autres indicateurs. Ce tableau des indicateurs et objectifs, établi en concertation avec les financeurs publics, trouvera sa place en annexe de la future CPO 2024-2027.

Par ailleurs, l'engagement des financeurs publics est différent, avec des votes annuels pour certains, pluriannuels pour d'autres (par exemple pour la Ville). Dans ce cas, la projection budgétaire pluriannuelle de l'ONB devra être établie en fonction d'objectifs fixés, confirmés par la suite ou réajustés.

- **Recommandation n°3**

Cet objectif est déjà en cours de mise en œuvre et une réflexion conjointe entre la DAF et la Direction des Publics a permis de mettre en place, dès 2021 et comme indiqué page 36 du rapport, un « cadre

de *reporting* des recettes de la billetterie ». En raison de problématiques de sous-effectif à la Direction des publics (1 poste vacant d'assistant administrateur des salles à compter d'octobre 2021 et plusieurs arrêts maladie à la Direction adjointe « Billetterie et relations avec les publics »); ce *reporting* régulier n'avait pas pu être pleinement assuré malgré un soutien apporté par le contrôle de gestion au sein de la DAF. Conscient de cet enjeu majeur, la direction a entamé une réorganisation des équipes et un recrutement a été mené au printemps 2023 : une nouvelle cheffe de service « Billetterie et relations avec les publics » est en fonction depuis septembre 2023 et a pour mission de reprendre le suivi et de développer le *reporting*, de concert avec la DAF. Le tableau de suivi reste par conséquent à affiner afin de le stabiliser et de le fiabiliser. Cette recommandation sera progressivement mise en œuvre dans les deux années à venir.

- **Recommandation n°4**

L'incidence de la tarification découle le plus souvent d'une volonté politique pour mettre en œuvre les principes d'accessibilité et de diversité du public (tarifs préférentiels pour des publics ciblés) : l'impact financier est difficilement chiffrable car il n'est pas possible de savoir si les places accordées à ce public auraient été vendues à leur tarif « normal » (voire invendues quand on réserve des places pour ces publics sur des séances non commercialisées, ce qui nous permet d'attirer un public sans perte potentielle de recettes). Néanmoins, afin d'évaluer l'impact financier des décisions prises, le paramétrage du logiciel de billetterie a été affiné et il permet désormais de distinguer les catégories de publics au sein des places vendues en tarif réduit.

- **Recommandation n°5**

L'Opéra a pris acte de cette recommandation et communiquera à l'avenir au conseil d'administration des bilans annuels relatifs à l'attribution des invitations et places gratuites.

- **Recommandation n°6**

Depuis la recommandation n°2 formulée dans le cadre du précédent contrôle de la CRC, les contrôles de l'ordonnateur et la mise en œuvre des procédures en la matière ont été renforcés et continueront à l'être. Le contrôle des fonds de caisse est également effectué et rapproché quotidiennement ; la formalisation par le régisseur n'était effectivement pas systématique mais l'est devenue depuis 2024. Des contrôles inopinés ont été initiés par le régisseur dès 2021 mais nous convenons qu'ils méritent d'être formalisés, ce qui est désormais la règle ; il en est de même pour les tarifs qui étaient déjà contrôlés dans le cadre du paramétrage de la billetterie mais dont la vérification fera désormais l'objet d'une formalisation stricte.

- **Recommandation n°7**

L'Opéra a pris note de la remarque de la Chambre et le bilan annuel 2023 du mécénat proposé au C.A du 30/05/24 sera enrichi conformément à la recommandation, en distinguant au sein des contreparties, celles ayant des implications financières (coûts pour l'Opéra pour les formules

entreprises ou manque à gagner pour les places de spectacles par exemple) et celles sans implications financières (invitations pour des répétitions par exemple).

- **Recommandation n°8**

Parmi les réserves de l'ONB liées à cette recommandation, la valorisation comptable nous semble peu adaptée au développement de l'économie circulaire initiée dans le cadre de la Responsabilité Sociétale des Entreprises ainsi qu'au contexte actuel d'inflation et de budget sous tension qui imposent à chaque maison d'opéras de se réinventer. De même, les pratiques évoluent et de moins en moins de productions grand format sont créées entièrement par l'Opéra, avec des décors et costumes intégralement réalisés par nos ateliers et dont le contrôle est conservé après exploitation/diffusion. Les spectacles montés en coproduction impliqueraient donc de convenir, entre les différents coproducteurs, de règles de valorisation comptable communes et selon les quotes-parts de financement propres à chacun.

La valorisation de ces éléments demande également d'attribuer des moyens humains existants dans le cadre d'une réorganisation, ou alors de convenir de moyens supplémentaires pour pouvoir le mettre en place et en assurer un suivi.

Enfin, la mise en œuvre des travaux en régie aurait pour conséquence de faire augmenter la dotation aux amortissements en fonctionnement réduisant ainsi encore un peu plus nos marges artistiques déjà actuellement sensiblement détériorées.

- **Recommandation n°9**

L'Opéra a pleinement souscrit à cette recommandation en la mettant en œuvre dès décembre 2023, suite à la réception du rapport provisoire.

- **Recommandation n°10**

Conformément aux articles L. 231-1 à L. 231-4 et L. 232-1 du CGFP, les données à partir desquelles est élaboré le rapport social unique (RSU) sont renseignées dans une base de données sociales et les centres de gestion rendent accessibles aux collectivités et établissements définis à l'article L.4 un portail numérique dédié au recueil des données sociales de la fonction publique territoriale.

Cette base de données, numériquement normée, que remplit l'ONB chaque année ne comprend pas de champs susceptibles d'intégrer la population des artistes soit la moitié de son effectif permanent ; ceux-ci ne relèvent en effet d'aucune filière statutaire et d'aucun cadre d'emploi de la FPT.

Si les premières années, cette population n'a donc pu être recensée dans ce document numérique, à partir du RSU 2021, il a été décidé après échange avec le CDG 33, qui a lui-même échangé avec les services de l'état, de comptabiliser cette population des artistes dans la filière culturelle, bien que cette dernière ait vocation en principe à n'accueillir que les métiers du secteur Patrimoine et Bibliothèque et du secteur Enseignement artistique.

Le RSU, plate-forme numérique mise en place par les CDG, intègre l'état de la situation comparée des femmes et des hommes, comporte des données sexuées relatives au recrutement, à la formation, au

temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, aux actes de violence, de harcèlement sexuel ou moral et aux agissements sexistes, à la rémunération et à l'articulation entre l'activité professionnelle et la vie personnelle et familiale. Il comprend en outre des indicateurs synthétiques relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Si l'article 5 de la loi du 26 août 2019 ne prévoit pas expressément une évolution comparée des femmes et des hommes et de son évolution, le décret n°2020-1493 du 30 novembre 2020 précise quant à lui, en son article 5, que ces mêmes données permettent d'apprécier cette comparaison et son évolution.

Le RSU est ainsi complété selon les exigences réglementaires et ne permet pas de documenter ces données de manière comparative et évolutive, juste de s'en servir pour mesurer l'écart d'année en année.

Néanmoins, comme indiqué dans le rapport p. 81, nous convenons de l'intérêt, au-delà des données demandées et transmises dans le cadre du RSU, de partager nos données concernant la diversité, la lutte contre les discriminations, l'insertion professionnelle, les personnes en situation de handicap, ainsi que certaines mesures en matière d'action sociale. La mise en œuvre de cette recommandation, complexe sans SIRH, pourrait être envisagée à compter de 2025.

Recommandation n°11

L'Opéra s'engage à produire l'état des effectifs conformément au formalisme attendu dans le compte administratif 2023 qui sera présenté au C.A du 05/04/24.

4. Remarques et observations sur le rapport (à l'appui du sommaire du rapport)

3.3.1.2 La convention 2018-2022 et ses perspectives

Le rapport mentionne page 30 le travail mené en 2022 sous la forme de trois réunions thématiques. L'Opéra tient à préciser que c'est, d'un commun accord entre l'institution et les tutelles, que l'évaluation a été conduite à travers ces trois réunions transversales aux équipes de l'ONB et en présence de représentants de chaque tutelle.

3.4.1 Un suivi de la fréquentation des publics particulièrement défaillant et qui doit être amélioré

Le rapport constate « la difficulté à disposer d'indicateurs de fréquentation sur une série chronologique continue (hors effet crise sanitaire) et sur un périmètre stabilisé » (cf p33 du rapport). Tout en tenant compte du contexte de crise sanitaire et de l'état de sous-effectif au moment de produire les indicateurs de fréquentation annexés aux rapports d'activité jusqu'à la saison 2019-2020, l'Opéra s'est trouvé confronté à une même problématique de sous-effectif pendant la période

d'instruction de la Chambre régionale des comptes, notamment au niveau de l'administration des salles et de la billetterie ce qui n'a pas permis de fournir des états aussi détaillés que demandés.

Le rapport regrette que le format des indicateurs annexés jusqu'en 2019/2020 aux rapports d'activité n'ait pas été reconduit durant la crise sanitaire (cf page 34 du rapport). Il convient de dissocier le rapport d'activité qui contient quelques chiffres clefs des indicateurs qui figurent en annexe. Lors de l'élaboration de ces indicateurs 2021/2022 à l'automne 2022, certains services, en sous-effectif, malgré l'aide de la DAF, n'ont pas réussi à faire remonter les données ce qui n'a pas permis de sortir ces indicateurs 2021/2022 dans la temporalité habituelle. Seul le rapport d'activité a été finalisé et présenté en CA début 2023.

Concernant le recensement plus fin permis par le logiciel de billetterie et expliqué page 34 du rapport, l'Opéra confirme que le logiciel Sirius dispose depuis 2021 d'un paramétrage plus fin puisque chaque spectacle est paramétré avec un code analytique commun au logiciel comptable et permet d'alimenter la base de données relative au suivi de billetterie et de fréquentation mis en place par la DAF et la Direction des Publics. La consolidation de ces données tient désormais à un travail plus en collaboration entre les équipes et aux rôles de chacun.

Le rapport indique page 36 que « le coût du siège est de 117€ à l'ONB (contre 150€ au niveau national) ». Cette donnée nous semble un indicateur-clé dans la mesure de l'efficacité de la mission de service public et de l'utilisation des deniers publics.

3.4.2 La répartition de la fréquentation sur représentations payantes par exercice budgétaire

Le périmètre de la définition de la catégorie Lyrique ayant changé, les comparaisons annuelles proposées dans les tableaux n°6, 7 et 8, p36-37 du rapport, sont à mettre en perspective avec l'évolution des formes d'opéras que la catégorie « lyrique » regroupe désormais. Avec l'augmentation des formes intermédiaires, le modèle économique des opéras évolue.

En 2018, 5 grands formats et 2 versions concert étaient programmés tandis qu'en 2023, la programmation lyrique reposait sur 3 grands formats et 6 formats intermédiaires. Pour pouvoir établir une comparaison entre les saisons, il faudrait avoir un périmètre homogène et constant dans la définition de cette ligne.

5.2 L'illustration des coûts par ratio d'activité /

5.3 Le suivi analytique de l'exploitation par catégorie de spectacles

La mise en place de *reporting* par service (effectif en 2017) puis de codifications par spectacle dans le logiciel comptable (2018), permet de faire un suivi des productions issu de montants réels extrait de la comptabilité.

Afin de pouvoir gagner en fiabilité et efficacité dans le retraitement des données extraites, une « table de codes analytiques » commune à l'ensemble des logiciels de la maison a été développée dès 2019. Les différents systèmes de la maison présentant certaines contraintes, ce déploiement a pu se faire sur plusieurs années, des pratiques de travail ayant dû être adaptées. Ainsi la possibilité d'avoir une codification sur les logiciels de paie n'a pu aboutir qu'en 2021.

Les extractions rendent aujourd'hui le travail plus fluide dans l'exploitation des données permettant ainsi d'en faire une analyse par représentation plus régulière.

Néanmoins ce travail demande plusieurs retraitements manuels et de multiples extractions ; c'est pourquoi l'expression d'un besoin de développement d'un module Business Intelligence (BI) a été faite dès 2020 puis budgété sur l'exercice 2021 afin de pallier notamment aux risques d'erreurs de saisies et laisser place à davantage d'analyse tout en améliorant le pilotage en temps réel afin de gagner en efficacité et réactivité face aux dépenses et aux recettes par production.

Conscient des enjeux, de la complexité et des failles de notre système d'information, l'Opéra a demandé un audit à la société E&Y en 2021 que la DAF et la Contrôleuse de gestion ont suivi.

Dans l'attente des conclusions de cet audit, le projet de solution BI a donc été mis en suspens. Cet audit a notamment pu prioriser les besoins. Un changement d'outil de planning a été préconisé et ce travail a été entrepris dès 2022 et est en cours de développement avec le logiciel Orfeo. Une affectation des heures des permanents par projet pourra être développée une fois la mise en marche du logiciel. Une meilleure visibilité des levers de rideaux et des activités « complémentaires » (conférences...) devra ainsi pouvoir être recensée de manière exhaustive afin de pouvoir établir des indicateurs sur l'ensemble des activités.

L'Opéra peut depuis 2021 exploiter les informations de manière plus fine que ce soit pour ses dépenses ou ses recettes de programmation, de diffusions, de tournées, de ses vacataires, de communication ou d'intermittents. Ce travail entrepris sur plusieurs années a pour but d'affiner nos analyses et la détermination de nos coûts spectacles dans un souhait de définir un coût complet (incluant le temps de travail valorisé des permanents pour chacun des spectacles).

5.4.2 Les charges à caractère général / Les remboursements de frais

L'Opéra a bien pris note de l'imputation proposée dans le cadre du remboursement de billetterie (débit du compte d'origine 70621) pour être en conformité avec l'instruction comptable. Cette remarque nous paraît juste mais sa mise en œuvre n'est pas envisageable dans les cas suivants :

- dans le cadre d'une procédure de remboursement automatisée (flux de plus de 600 lignes de remboursement à traiter). Si l'origine de chaque remboursement doit être retrouvée pour passer l'annulation correspondante, l'opéra ne peut donc plus traiter ce volume de remboursement en fonction automatisée (et n'a pas les ressources humaines suffisantes pour les traiter manuellement)
- dans le cadre d'un remboursement via une régie d'avance (puisque l'avance doit être reconstituée par un compte de classe 6)

5.11 Un modèle économique et financier qui doit conforter les conditions de sa soutenabilité

Le rapport constate p.71 que « l'établissement a maîtrisé sa situation financière depuis 2017 (notamment ses charges de personnel), qui demeure fortement corrélée à son niveau d'activité. Le calibrage d'une programmation artistique soutenable financièrement est donc nécessaire impliquant de définir un optimum de programmation à la fois artistique et économique ». Une modélisation financière a bien été réalisée définissant l'optimum de programmation sur la base du budget de programmation de l'année 2023.

Il est également fait mention P.72 que « le renforcement de la prévision budgétaire des programmations artistiques est nécessaire, de même que l'appui au pilotage de la programmation par une comptabilité analytique permettant d'appuyer le choix de programmation ». Cette

comptabilité analytique a été mise en place et un suivi mensuel des dépenses et des recettes de programmation est établi et communiqué à chaque service ainsi qu'au Directeur Général, à sa demande. Ce suivi demande un temps de retraitement important c'est pourquoi le développement d'une solution de Business Intelligence est demandé afin de réduire les délais relatifs à la construction de ces documents et ainsi permettre une lecture en temps quasi réel de chaque service. La prise de contact avec différents prestataires a été faite en 2023.

6.12 La communication des documents budgétaires et le dialogue de gestion avec les tutelles

L'Opéra rejoint les conclusions du rapport appelant à un « dialogue de gestion » fluidifié et fondé sur un niveau de restitutions budgétaires adaptées ». A ce titre, le dialogue de gestion est désormais à l'ordre du jour des comités restreints (le 1^{er} en Novembre 2023)

Le Président
Dimitri BOUTLEUX

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'B' shape with a horizontal line crossing it, and a long horizontal stroke extending to the left.

Laurence DESSERTINE
Ancienne Présidente de l'Opéra National de Bordeaux
Ancienne Présidente de la Réunion des Opéras de France

Monsieur Paul Serre
Président de la Chambre Régionale des
Comptes Nouvelle-Aquitaine, Conseiller-
Maître

Bordeaux, le 21 mars 2024

Monsieur le Président,

Ayant reçu le pré rapport de la Cour Régionale des Comptes réalisé sous votre autorité, je souhaitais d'abord vous remercier de ce travail important pour la maison que j'ai eu l'honneur de présider pendant six années dont la plus grande partie est l'objet de cet audit.

L'Opéra National de Bordeaux est une institution phare de la scène culturelle bordelaise, métropolitaine régionale et nationale, l'un des leviers principaux des politiques culturelles de la ville de Bordeaux et de la Région Nouvelle Aquitaine.

Concernant l'appréciation générale et la synthèse, je ne peux qu'adhérer globalement à vos observations en soulignant les points qui à mon sens, sont fondamentaux :

- Les comptes et les indicateurs financiers ont été très largement améliorés pendant cette période ;
- La fréquentation a atteint des niveaux jamais atteints et jamais dépassés depuis comme en témoigne l'un des tableaux les plus significatifs, celui de la fréquentation issue des rapports d'activité (tableau 3, page 34)
- Les coûts ont été globalement maîtrisés ;
- La qualité de la programmation et le rayonnement de cette institution a largement dépassé les frontières nationales, la presse nationale et internationale ayant constamment salué la qualité de la programmation (A titre d'exemple parmi beaucoup d'autres, article de Christophe Rizou, Forum Opéra, du 22 mai 2019 : *Bordeaux 2019-2020, mieux que Paris ?*)

Je souhaiterais par ailleurs vous donner quelques éléments de contexte supplémentaires qui vous permettraient d'éclairer les choix de la municipalité dirigée à l'époque par Monsieur Alain Juppé.

En effet, la situation en 2014 était la suivante :

- L'Opéra venait de traverser une grave crise liée au détournement par l'une de ses régisseuses de 2,2 M€ ;
- Les déficits accumulés des années précédentes avaient eu pour conséquence de détériorer le fonds de roulement au point d'aboutir à un état de la trésorerie presque critique ;
- La direction générale était en partance (départ à la retraite de Monsieur Thierry Fouquet en 2016) après un mandat de 20 ans ;

- Le poids financier de l'Opéra devenait difficile à soutenir pour la Ville de Bordeaux ;
- En revanche, dotant l'institution d'une nouvelle salle de 1400 places la ville permettait des recettes substantielles supplémentaires (ouverture en 2013 de l'Auditorium de l'Opéra).

Dans ce contexte, les tutelles de l'Opéra et son Conseil d'administration ont défini une stratégie ayant plusieurs objectifs :

- Faire rayonner Bordeaux par cette institution phare, sur le plan national et international ;
- contribuant ainsi à l'attractivité globale de la ville et plus largement de la région ;
- Dynamiser l'institution par un nouveau projet permettant de rétablir son prestige et son niveau artistique ;
- Renforcer l'administration générale et le pilotage économique ;
- Diminuer la subvention de la ville et respecter l'équilibre économique, si difficile à atteindre qu'il avait été envisagé un temps de fermer l'institution pour l'automne 2016.

La mise en œuvre de cette stratégie s'est concrétisée par plusieurs mesures dont certaines apparaissaient comme audacieuses et qui se sont avérées fructueuses :

- Désigner Marc Minkowski en 2015 comme Directeur Général sur la base de son projet artistique ; cet artiste reconnu au-delà de nos frontières devait permettre à nos forces artistiques de compter parmi les meilleures formations françaises tout en attirant à un moindre coût (les cachets de concertistes internationaux de tout premier plan étaient réduits considérablement, comparés à leurs tarifs habituels) de très grands talents mondiaux, désireux de collaborer avec lui ;
- Créer un poste d'Administrateur général afin d'améliorer la visibilité financière, le contrôle des coûts et des budgets tout en assurant une meilleure information des tutelles sur le fonctionnement général de l'institution ;
- Réduire d'1 M€ par an la subvention de la Ville à partir de 2016 par rapport à la période précédente.

Cette stratégie a réussi au-delà même des objectifs assignés en début de ma mandature :

- Les distributions et titres lyriques présentés ont été salués par la critique et certaines ont été reprises dans les plus grandes scènes européennes (Opéra-Comique, Théâtre des Champs Elysées, Scala de Milan entre beaucoup d'autres) assurant une réputation nouvelle à l'institution bordelaise ;
- Les plus grands noms de la musique classique se sont produits à Bordeaux dans des mises en scènes remarquées par la critique et des distributions aujourd'hui présentes sur la scène de l'Opéra de Paris : Florian Sempey, Stanislas de Barbeyrac, Pene Pati, Aude Extrême ;
- Parmi ces stars de la scène mondiale, un certain nombre d'entre eux sont jeunes, bordelais d'origine et ont bénéficié de la politique de promotion des talents locaux par Marc Minkowski. Promouvoir la jeunesse présentait de nombreux avantages : celui d'accentuer le rayonnement culturel de la région, de participer à l'aide apportée au décollage de leur carrière, de permettre des spectacles à des coûts plus contenus qu'en faisant appel systématiquement à des étoiles internationales déjà établies ;
- Le ballet a élargi et renouvelé son répertoire sous l'impulsion d'Éric Quilleré grâce notamment à un double partenariat ; celui du ballet classique avec Aurélie Dupont et

l'Opéra National de Paris, celui du ballet contemporain avec le principal chorégraphe français, Angelin Preljocaj. Les danseurs bordelais ont pu ainsi se produire sur les scènes les plus prestigieuses sur le plan international. L'Opéra National de Bordeaux jouait ainsi son rôle de promouvoir à la fois la réputation de la ville et celle de la France dans ce domaine spécifique et très concurrentiel de la vie culturelle mondiale ;

- L'ouverture au jeune public, de scolaires comme d'étudiants, a donné d'excellents résultats, fidélisant une partie de la jauge de manière significative ;
- Les comptes ont été rétablis et le fonds de roulement largement augmenté ;
- La qualité des informations transmises au CA a été largement améliorée ainsi que les contrôles des dépenses ;
- Une politique active de mécénat a été impulsée par Marc Minkowski et a commencé à produire des retours financiers de plus en plus substantiels ;
- La fréquentation a été augmentée pour atteindre un niveau record de spectateurs ; parmi les indicateurs que j'estime essentiels, est celui du nombre d'abonnés, permettant une assise de trésorerie appréciable en début de saison. Les chiffres atteints sous mon mandat n'avaient jamais été atteints et ne l'ont jamais été depuis (cf tableau 3, page 34).

Cet élan a été stoppé par la crise sanitaire survenue en 2020. Sur les années suivantes, je ne me permettrai pas de m'exprimer puisque j'ai quitté la présidence de l'établissement en juillet 2020.

Sur vos recommandations, je ne peux qu'adhérer au fait que des améliorations sont toujours possibles et nécessaires, quelques précisions me semblent devoir être formulées :

- Sur le renforcement du pilotage stratégique de l'Opéra :
 - o Le choix de la municipalité a toujours été de laisser une entière liberté et autonomie au directeur général dans ses choix programmatiques une fois son projet général d'établissement approuvé par les tutelles et le cadrage financier respecté. Ce choix est conforme à la lettre et à l'esprit des labels nationaux : la liberté et l'autonomie des directeurs est une condition du label. Les institutions qui font appel à un artiste l'appellent pour son projet : pour exemple, la nomination récente de Louis Langrée à l'Opéra-Comique participe de la même politique. Ainsi, les réserves que vous émettez sur le cumul des fonctions de directeur général et de chef d'orchestre peuvent être nuancées pour les raisons qui suivent : d'une part parce que le choix politique de confier à un artiste un établissement de spectacle vivant est largement pratiqué par le Ministère de la Culture (CDN) -élément que vous reprenez dans votre rapport d'observations définitives – et, d'autre part, les prestations du DG en tant que chef d'orchestre ont été strictement encadrées. C'est plutôt la maison qui a bénéficié des prestations artistiques de Marc Minkowski y compris financièrement, que l'inverse. Les retombées concrètes de l'étendue de son réseau ont été largement supérieures aux attentes, et expliquent que ses directions de spectacles aient été moins nombreuses que prévues, tout en lui laissant la possibilité de porter le nom de Bordeaux à l'étranger dans des productions où il était notre ambassadeur (Japon, Etats-Unis, et dans de très nombreux autres pays) comme indiqué également dans votre rapport d'observations définitives : ce choix politique commençait à porter ses fruits avec le développement du mécénat et notamment avec l'appui des grands noms du prestigieux vignoble bordelais. Il s'agissait bien d'une politique de long terme, relayant notre redressement à

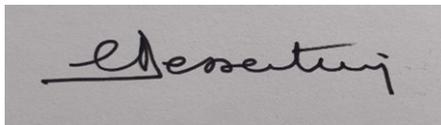
court terme, dont les retombées auraient été à mon sens plus nombreuses, si elle s'était poursuivie après 2020.

- Sur la faiblesse du suivi de l'activité :
 - o Les indicateurs financiers, ceux du suivi de la fréquentation ainsi que plus largement, la transparence dans la gestion ont été nettement améliorés. Cette réalité a été saluée systématiquement lors des conseils d'administrations, lors des débats. Ils ont été jugés conformes aux attentes des administrateurs. Il ne nous pas semblé nécessaire d'ajouter plus d'informations même si une meilleure connaissance des publics serait souhaitable.
 - o En tant que présidente de la Réunion des Opéras de France, les demandes croissantes sur les données du public des maisons d'Opéra, sujet largement porté par les instances nationales, nous a particulièrement mobilisé. Il a été sous mon impulsion, éclairé par les études nationales menées avec les Forces Musicales (auxquelles d'ailleurs vous faites référence dans votre rapport, ce dont je vous remercie) et celles menées par la ROF.

En conclusion, je souhaiterais souligner l'engagement sans faille de l'ensemble des équipes de l'Opéra National de Bordeaux pour soutenir le développement de cette institution, soumise à des injonctions malheureusement contradictoires (excellence artistique/ élargissement du public, enrichissement de la programmation / réduction des coûts, accessibilité des tarifs / augmentation des recettes...) dans un univers particulièrement contraint à tous les niveaux (social et financier). Je tiens à saluer leur dévouement. Les succès évoqués plus haut leur sont attribuables, quand bien même ils ont été obtenus avec des moyens humains, financiers et techniques souvent réduits.

Il est bien évidemment toujours souhaitable et possible d'apporter des améliorations et je ne peux que souscrire à vos recommandations, si elles permettent toujours et encore à nos concitoyens de bénéficier d'un large accès au plus haut niveau artistique et culturel que notre pays est capable d'offrir.

En espérant que ces éléments vous apporteront un éclairage complémentaire et positif pour l'avenir de cette institution tellement importante pour la politique culturelle de notre ville et de notre région, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées



Laurence DESSERTINE