

D 121224-02

DELIBÉRATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

DE LA COMMUNE DE VIRIAT**Séance du 12 décembre 2024**

Sur convocation en date du 5 décembre 2024, le conseil municipal s'est réuni en séance ordinaire le 12 décembre 2024 à 19 h 30, à l'Espace Familles sous la présidence de M. Bernard PERRET, Maire

Étaient présents : Mesdames, Messieurs

MERLE Emmanuelle	MORAND Alexis	LACOMBE Annick
BLANC Jean Luc	BRUNET Myriam	CHEVILLARD Jean Luc
BURTIN Béatrice	JANODY Patrice	JACQUEMET Rodolphe
VINIERE Michel	LAUPRETRE Patrick	VEUILLET Philippe
BONHOURE Paola	THERMET Laure	MARION Isabelle
MOREAU DE SAINT MARTIN Claire	PERDRIX Catherine	BURDY Meryl
DAVID Magalie	TAPONARD Emmanuel	BELQAID Zahira
JOSSERAND Raphaël		

Étaient excusés :

Kévin CHATARD a donné pouvoir à Annick LACOMBE
Jean-Louis BILLOUD a donné pouvoir à Rodolphe JACQUEMET
Sandra MERLE a donné pouvoir à Philippe VEUILLET
Anja SCHUBERT a donné pouvoir à Emmanuel TAPONARD
Joséphine MAZUÉ a donné pouvoir à Myriam BRUNET

Était absent :

Serge CHANEL

Nombre de conseillers municipaux en exercice : 29**Secrétaire de séance** : Emmanuelle MERLE**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES : RAPPORT SUR GESTION DE LA COMMUNICATION PAR LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU BASSIN DE BOURG EN BRESSE**

Entendu le rapport de M. le Maire

Vu l'article L243-8 du code des juridictions financières

Vu les observations définitives arrêtés le 24 avril 2024 par la Chambre Régionale des Comptes

Vu la présentation du rapport en Conseil d'Agglomération le 7 octobre 2024

Par courriel du 16 octobre 2024, M. le Vice-président de la Chambre régionale des Comptes a indiqué que la CRC a procédé dans le cadre de son programme de travail à l'examen de la gestion de la communication de la communauté d'agglomération du bassin de Bourg en Bresse.

Il est précisé que lors de sa séance du 24 avril 2024, la chambre a arrêté ses observations définitives. La présentation du rapport en Conseil d'Agglomération ayant eu lieu le 7 octobre 2024, il convient que ce rapport soit présenté dans chacun des Conseils municipaux des communes faisant partie de la CA3B.

Le rapport d'observations définitives et les réponses de M. le Président de la CA3B sont joints à la présente note de synthèse

.../...

D 121224-02

Le Conseil municipal décide, à l'unanimité de :

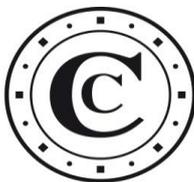
- prendre acte de la communication du rapport d'observations définitives arrêté par la Chambre régionale des Comptes et les réponses adressées par M. le Président de la CA3B
- autoriser M. le Maire à signer tous les documents relatifs à la mise en œuvre de cette décision

Le Maire,
Bernard PERRET



Le Secrétaire de Séance,
Emmanuelle MERLE





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BASSIN DE BOURG-EN-BRESSE – ENQUÊTE SUR LA COMMUNICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

(Département de l'Ain)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 24 avril 2024

AVANT-PROPOS

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B) dite Grand Bourg agglomération (GBA) au titre des exercices 2018 et suivants s'inscrit dans le cadre d'une enquête menée par la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, portant sur les dépenses de communication des collectivités publiques dont l'objectif est de mieux appréhender leur activité de communication externe et les dépenses afférentes.

Le présent rapport porte sur :

- l'organisation et le fonctionnement de la direction de la communication de l'EPCI ;
- le recensement des vecteurs de communication ;
- les principales opérations de communication ;
- la commande publique relative aux dépenses de communication ;
- les dépenses de communication.

L'entretien de fin d'instruction prévu par les normes professionnelles et par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 12 janvier 2024. Le rapport d'observation provisoire a été transmis à l'EPCI le 21 février 2024. La communauté d'agglomération a transmis sa réponse au ROP le 25 mars 2024.

Après avoir pris connaissance de cette réponse, la chambre lors de sa séance du 24 avril 2024, a délibéré ses observations définitives, objet du présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION.....	9
1 LA STRATÉGIE DE COMMUNICATION.....	12
1.1 La gouvernance de la communication.....	12
1.2 Les orientations stratégiques	12
2 L'ORGANISATION DE LA COMMUNICATION	13
2.1 Les évolutions de la direction de la communication et son rattachement au cabinet.....	14
2.2 La direction de la communication	15
2.3 La direction des affaires culturelles.....	17
2.4 La direction des équipements sportifs	17
2.5 La direction de la gestion des déchets	18
2.6 La Plaine tonique.....	19
3 LES VECTEURS DE COMMUNICATION	20
3.1 La définition d'une identité	20
3.1.1 La mise en œuvre d'une nouvelle dénomination	20
3.1.2 Le marketing territorial et la marque de territoire.....	21
3.2 Les supports papier.....	24
3.2.1 Le magazine	24
3.2.2 Les relations presse	25
3.2.3 Les achats médias.....	25
3.3 La communication digitale.....	26
3.3.1 Le site internet.....	26
3.3.2 Les réseaux sociaux.....	27
3.4 La communication à destination des élus du territoire.....	28
3.4.1 Les vecteurs de communication destinés aux élus du territoire	28
3.4.2 Les vœux institutionnels.....	29
3.5 Les autres vecteurs de communication.....	30
3.5.1 L'évènementiel.....	30
3.5.2 Les achats de place, location de loges et équipements sportifs.....	36
3.5.3 Le Parc des expositions et des loisirs de l'Ain (AINTEREXPO).....	40
3.5.4 Le réseau de transport en commun.....	40
3.5.5 Le mobilier urbain.....	41
3.6 Le respect des règles de pluralisme et de communication en période électorale	43

3.7 L'absence de suivi et de démarches formalisées d'évaluation.....	44
4 LES RESSOURCES HUMAINES AFFECTÉES À LA COMMUNICATION	44
4.1 L'évolution des effectifs.....	44
4.2 Les postes de directeurs de la communication successifs	45
4.3 Le recrutement des agents	47
4.4 Les conditions d'emploi	48
4.5 La masse salariale liée à la communication	49
5 LA COMMANDE PUBLIQUE	49
5.1 Le contexte organisationnel.....	50
5.2 Le contrôle de certains marchés de communication	51
5.2.1 Fourniture et livraison d'objets promotionnels.....	51
5.2.2 Conception, fabrication et pose de supports de signalétique	52
5.2.3 Marché relatif à la fourniture, location, installation, entretien et exploitation commerciale de mobiliers urbains	52
5.3 Les prestations récurrentes conclues en dehors des procédures appropriées	56
5.3.1 Les prestations d'impression	56
5.3.2 Les prestations de signalétique.....	57
5.3.3 Les prestations de photos et reportages photos	57
6 LES DÉPENSES DE COMMUNICATION.....	59
6.1 L'information budgétaire et la comptabilité analytique	59
6.2 La nature et l'évolution des dépenses de communication.....	61
ANNEXES	64
Annexe n° 1. Recensement des types des mobilier urbain et des actions de communication à réaliser par JC Decaux au profit de la ville et de l'agglomération	65
Annexe n° 2. Analyse des procédures de passation des marchés échantillonnés.....	67
Annexe n° 3. Dépenses relatives aux prestations récurrentes mentionnées au paragraphe 5.3	68

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B) dite Grand Bourg agglomération (GBA) au titre des exercices 2018 et suivants s'inscrit dans le cadre d'une enquête menée par la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, portant sur les dépenses de communication des collectivités publiques dont l'objectif est de mieux appréhender leur activité de communication externe et les dépenses afférentes.

Une communication destinée à mieux identifier Grand Bourg Agglo et les politiques publiques qu'il poursuit

La communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse, dite Grand Bourg agglomération (GBA), a été créée en janvier 2017 par la fusion de sept établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Plus grosse communauté d'agglomération du département de l'Ain, dont elle regroupe près d'un quart des habitants, elle déploie une stratégie de communication qui vise principalement à lui donner une visibilité plus importante, notamment en lui donnant une nouvelle dénomination, déployée ensuite sur ses différents équipements. Dans cette logique, le magazine a été renommé et la signalétique des bâtiments revue. La communication mise en œuvre a vocation à expliquer et mettre en valeur les différentes politiques publiques menées à la fois en direction des élus du territoire qui bénéficient d'actions spécifiques, et des habitants. Une réflexion interne l'a conduit à abandonner progressivement la marque de territoire « La Belle Rencontre » commune à la ville de Bourg-en-Bresse et à l'office de tourisme, dans un contexte plus général de recentrage du marketing territorial.

Cette stratégie de communication, qui ne fait l'objet d'aucune évaluation, gagnerait toutefois à être mieux formalisée et à être présentée pour information à l'assemblée délibérante.

GBA développe aussi des actions de communication à dimension culturelle, en organisant des événements ou en soutenant des opérations menées par ses communes notamment par la ville de Bourg en Bresse. Sans que cela ne puisse être considéré comme des actions de communication, le soutien apporté à différentes manifestations lui apporte une réelle visibilité. Elle procède, enfin, à des achats importants de prestations de visibilité auprès des trois clubs sportifs accueillis dans les équipements communautaires. GBA gère aussi l'importante base de loisirs de la Plaine Tonique pour laquelle la communication mise en place s'inscrit davantage dans une logique de promotion touristique et commerciale.

La communication de l'établissement peut aussi s'appuyer sur les affichages dans le réseau de transport en commun et des prestations d'achats médias. Des accords non formalisés avec la ville de Bourg-en-Bresse permettent aux deux entités de bénéficier de leurs réseaux d'affichage respectifs (mobilier urbain et transports publics).

Un rattachement irrégulier de la direction de la communication au cabinet

Le service communication de GBA, qui a regroupé selon les années cinq à six agents, dispose de compétences variées qui lui permettent d'effectuer la plus grande partie des prestations en interne, parfois au bénéfice des communes membres. Il a également su déployer une communication plus digitale.

Ce service, dirigé par une directrice pendant la période contrôlée, est toutefois placé sous l'autorité directe des directeurs de cabinet successifs. Une telle organisation est irrégulière et la chambre recommande d'y mettre fin.

Par ailleurs, les évolutions récentes de ce service, qui n'ont pas été soumises au comité technique, gagneraient à être formalisées, afin d'assurer la continuité des actions menées et notamment le correct archivage des devis.

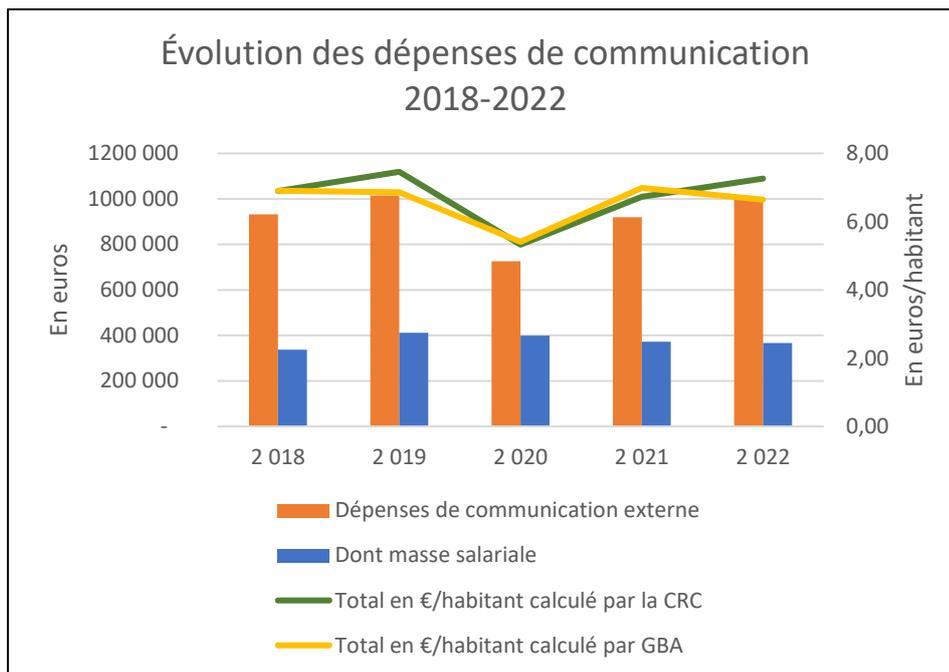
Enfin, l'analyse des dossiers administratifs a montré que les déclarations de vacances n'étaient pas toujours respectées et un manque de cohérence dans le choix des filières utilisées pour les recrutements. GBA pourrait se montrer plus vigilant en la matière.

Un coût des dépenses de communication qui reste globalement stable mais une nécessité de définir des familles d'achats homogènes en matière de commande publique

L'analyse des marchés publics passés dans le cadre des dépenses de communication a montré que GBA doit se doter d'un outil qui lui permette de définir des familles d'achats homogènes et de respecter les règles de computation des seuils applicables en matière de commande publique. Par ailleurs, les achats de prestations auprès des clubs sportifs ne doivent pas être effectués par le biais de la convention de subventionnement et devraient être plus précis quant aux prestations acquises. GBA doit aussi s'assurer du respect des limites fixées en matière de soutien financier aux clubs fixées par le code du sport.

Si GBA dispose d'une comptabilité analytique encore perfectible qui lui permet d'évaluer le montant de ses dépenses de communication, les documents budgétaires destinés au public ne permettent pas de disposer aisément d'informations quant à l'évolution de ces dépenses.

La chambre a procédé à une évaluation des dépenses de communication, laquelle se situe, dans une estimation « basse », à 4 594 211 € sur la période 2018-2022. Le montant par habitant de ces dépenses est resté globalement stable au cours de la période, de l'ordre de 6,7 € en moyenne par an.



RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Formaliser la stratégie de communication et présenter celle-ci, pour information, à l'assemblée délibérante.

Recommandation n° 2. : Mettre fin aux attributions de directeur de la communication confiées au directeur de cabinet et au rattachement de services administratifs au cabinet.

Recommandation n° 3. : Distinguer les conventions de subvention aux clubs sportifs des contrats de prestations, s'assurer que ceux-ci définissent avec précision les prestations prévues et veiller au respect des dispositions du code des sports.

Recommandation n° 4. : Mettre en place un outil permettant de définir des familles d'achats homogènes et de contrôler les règles de computation des seuils.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a inscrit à son programme de travail 2023 une enquête sur les dépenses de communication des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. La communication interne et la communication à l'international sont exclues de ce périmètre.

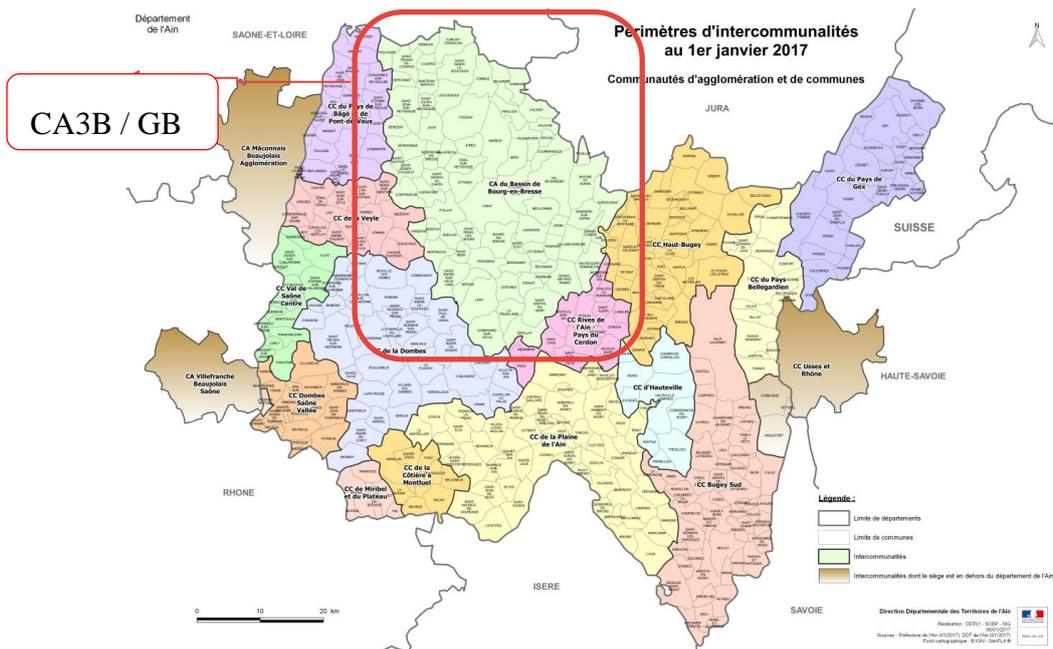
Dans le cadre de cette enquête, un contrôle des comptes et de la gestion de communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B) dite aussi Grand Bourg agglomération (GBA), portant sur les exercices 2018 et suivants, a été réalisé.

Cette communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui regroupe 74 communes¹ et 137 751 habitants en 2023. Après Bourg-en-Bresse, chef-lieu de département, qui en constitue la ville centre avec 41 681 habitants au 1^{er} janvier 2023, les trois communes les plus importantes sont Viriat, Péronnas, et Saint Denis lès Bourg, toutes situées dans sa périphérie immédiate. La plus petite commune de l'EPCI, Pouillat, compte 83 habitants.

Il s'agit du plus important EPCI du département dont il regroupe un quart de la population. Il est composé d'espaces relativement hétérogènes, urbains, péri-urbains et ruraux. Il regroupe 800 exploitations agricoles qui ne représentent toutefois que 2,3 % des emplois. La médiane de revenu disponible est de 22 730 €, ce qui reste inférieur à celle du département, mais supérieure à celle des habitants de Bourg-en-Bresse (19 640 €). Le taux de chômage de la zone d'emploi de Bourg-en-Bresse (5,5 % en 2022²) est très légèrement supérieur à celui du département de l'Ain qui est de 5,3 % au 1^{er} trimestre 2023 (7,1 % au niveau national).

¹ Attignat Beaupont Bény Béréziat Bohas-Meyriat-Rignat Bourg-en-Bresse Bresse Vallons Buellas Certines Ceyzériat Cize Coligny Confrançon Cormoz Corveissiat Courmangoux Courtes Curciat-Dongalon Curtafond Dompierre-sur-Veyle Domsure Drom Druillat Foissiat Grand-Corent Hautecourt-Romanèche Jasseron Jayat Journans La Tranclière Lent Lescheroux Malafretaz Mantenay-Montlin Marboz Marsonnas Meillonas Montagnat Montcet Montracol Montrevel-en-Bresse Nivigne et Suran Péronnas Pirajoux Polliat Pouillat Ramasse Revonnas Saint-André-sur-Vieux-Jonc Saint-Denis-lès-Bourg Saint-Didier-d'Aussiat Saint-Étienne-du-Bois Saint-Jean-sur-Reyssouze Saint-Julien-sur-Reyssouze Saint-Just Saint-Martin-du-Mont Saint-Martin-le-Châtel Saint-Nizier-le-Bouchoux Saint-Rémy Saint-Sulpice Saint-Trivier-de-Courtes Salavre Servas Servignat Simandre-sur-Suran Tossiat Val-Revermont Vandeins Verjon Vernoux Vescours Villemotier Villereversure Viriat.

² En diminution constante depuis 2018, où il était de 6,8 %.



Pour assurer une meilleure identification de la communauté d'agglomération, il a été décidé en 2021 de recourir au nom d'usage « Grand Bourg Agglomération » (GBA) qui sera le nom utilisé dans le rapport. Des actions de communication ont été mises en œuvre pour diffuser cette nouvelle identité, avec notamment la création d'un logo ad hoc.

Grand Bourg Agglomération exerce les principales compétences suivantes :

- environnement et cadre de vie (eau assainissement, déchets, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations...) ;
- services funéraires ;
- développement et aménagement économique ;
- développement et aménagement social et culturel ;
- aménagement de l'espace (schéma de cohérence territoriale (SCOT), zones d'aménagement concerté (ZAC), mobilité, transport scolaire) ;
- voirie d'intérêt communautaire ;
- développement touristique ;
- logement et habitat ;
- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- sport.

GBA dispose d'un budget principal et de dix budgets annexes³.

³ Zones d'Activités Economiques (ZAE), Bâtiments Locatifs Industriels (BLI), Plaine tonique, Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM), Eau potable, Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC DSP), Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC), Assainissement (DSP), Assainissement collectif, Production d'Énergie Renouvelable (PER), Transports publics.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 1 : Principales données financières au 31 décembre 2022

Recettes totales de fonctionnement	152 344 000 €	Recettes d'investissement	62 135 000 €
Dépenses totales de fonctionnement	145 606 000 €	Dépenses d'investissement	63 568 000 €
<i>dont charges de personnel</i>	32,7 M€		
Résultat de fonctionnement	6 738 000 €	Effectifs (pourvus)	617 ETPT pourvus

Source : Comptes de gestion 2022 (budgets consolidés) Anafi

La communication publique

Selon la Cour des comptes, s'il n'existe pas de définition de la communication publique, cette expression recouvre généralement les sondages et études d'opinion, les campagnes de communication, le conseil stratégique et la formation à la communication⁴. De nombreux outils sont à la disposition des collectivités publiques aux fins de communication : publications, relations institutionnelles, événementiel, identité graphique, campagnes média, concertation et participation, et enfin la communication numérique, qui englobe les sites internet, réseaux sociaux, ou encore les vidéos. Outre la diversité des formes qu'elle peut prendre, la communication des collectivités publiques peut concerner un large périmètre qui recoupe trois grandes missions : la communication institutionnelle, la communication de l'action publique et l'information d'intérêt local. Pour autant, aucune donnée ne permet de comparer les dépenses de communication des collectivités locales au niveau national.

Si la communication des collectivités territoriales n'est pas une politique publique, il s'agit d'un service public important en termes d'image et de diffusion de l'information aux citoyens. Elle correspond à l'ensemble des informations institutionnelles diffusées à l'initiative de celles-ci. Elle se fonde notamment sur l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) selon lequel « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* ». Elle est en outre encadrée par la loi sur la presse de 1881 et par les principes de neutralité et d'égalité du service public. Elle ne peut porter que sur des sujets d'intérêt local. Elle est considérée par la jurisprudence comme un service public de nature administrative.

⁴ Rapport de la Cour des comptes portant sur les dépenses de communication des ministères, 2011.

1 LA STRATÉGIE DE COMMUNICATION

1.1 La gouvernance de la communication

M. Jean-François Debat est président de la communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B) dite Grand Bourg Agglomération (GBA) depuis janvier 2017.

M. Thierry Moiroux, conseiller communautaire et membre du bureau, était délégué à « l'évènementiel » de 2017 à 2020. Depuis juillet 2020, il est délégué à la communication et bénéficie d'une délégation de signature l'autorisant à signer les bons de commande, correspondances courantes, contrats, conventions, demandes de subvention et les documents afférents à la préparation, modification, exécution, règlement des marchés, dans la limite de la délégation du conseil communautaire au président, quel qu'en soit le montant, dès lors que les crédits sont inscrits au budget. Cet élu participe aux réunions les plus importantes du service et est associé à la validation du contenu du magazine.

GBA ne dispose pas d'une commission communautaire dédiée à la communication, ce thème pouvant être abordé soit dans le cadre de la commission finances, ressources humaines, administration générale, soit par la commission concernée.

La directrice de la communication a bénéficié de janvier 2017 à avril 2023 d'une délégation de signature l'autorisant à signer les bons de commande inférieurs à 5 000 € HT, les correspondances courantes, attributions d'objets promotionnels, ordres de missions et états de frais de ses agents. La dernière délégation du 18 mai 2022 l'autorisait à signer les documents afférents à la préparation, modification, exécution, règlement des marchés, quel qu'en soit le montant dès lors que les crédits sont inscrits au budget. Depuis avril 2023, aucune délégation de signature n'a été accordée à l'actuel directeur de cabinet et de la communication.

Par ailleurs, il apparaît que l'identité du signataire n'est pas toujours clairement mentionnée, ce qui ne permet pas de savoir si la personne qui a signé possède bien une délégation. La chambre invite donc l'agglomération à être plus vigilante sur ce point. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que tous les bons de commande en matière de communication sont désormais signés par le directeur général des services.

1.2 Les orientations stratégiques

La communication de l'EPCI, mise en œuvre en 2017, s'articule autour de deux objectifs : acquérir une plus grande visibilité et communiquer sur ses politiques publiques, de façon à ce que celles-ci soient mieux comprises, non seulement des habitants mais aussi des élus. La mise en œuvre de ces objectifs s'est notamment effectuée à travers le recours à une dénomination plus simple permettant de mieux l'identifier, à la déclinaison d'outils permettant de diffuser celle-ci, d'identifier les sites ou les activités communautaires et par la refonte du magazine.

La stratégie de communication ne fait toutefois l'objet d'aucune formalisation, ni de plans d'actions. Elle n'a pas été non plus présentée à l'assemblée délibérante. Par contre, le

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

changement de logo et la refonte de la maquette du magazine ont été présentés au bureau communautaire en mars 2021. Le maintien de la marque de territoire, évoquée *infra*, a fait l'objet d'un bilan en novembre 2021.

GBA indique envisager désormais de développer une stratégie de marketing territorial autour de quatre thématiques potentielles : les perspectives de relocalisation industrielle, la qualité de la formation et de la vie étudiante, le tourisme de pleine nature et la culture dans la continuité des projets qui avaient été développés dans le cadre de la candidature commune avec la ville de Bourg-en-Bresse au titre de « Capitale française de la culture ». Si certaines de ces orientations sont présentées en bureau communautaire, la stratégie d'ensemble développée en matière de communication ne l'est pas.

Enfin, aucune évaluation des actions de communication n'est mise en œuvre par GBA, essentiellement pour des raisons de coût. L'EPCI estime que les retours des élus et des usagers ainsi que la fréquentation des événements constituent déjà des indicateurs qu'elle essaie de prendre en compte pour y répondre de façon efficiente.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur, qui considère la communication comme une fonction support et non comme une politique, indique qu'il envisage de formaliser sa stratégie de communication et / ou son plan d'actions mais sans les présenter à l'assemblée délibérante.

Bien qu'aucun texte ne l'impose, la chambre recommande néanmoins à l'EPCI de formaliser et présenter au conseil communautaire, pour information, ses orientations stratégiques dans le domaine de la communication.

Recommandation n° 1. : Formaliser la stratégie de communication et présenter celle-ci, pour information, à l'assemblée délibérante.

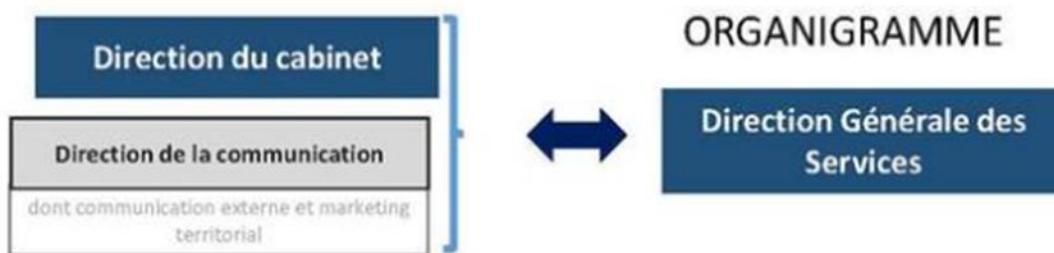
2 L'ORGANISATION DE LA COMMUNICATION

Si la direction de la communication constitue l'acteur principal de la communication, cette dernière implique, à des degrés divers, différents services. GBA ne dispose pas de service protocole, les agents de la communication pouvant participer ponctuellement à la mise en place de supports à l'occasion d'évènements. Pour la dimension numérique des actions de communication la commune s'appuie sur une direction des systèmes d'information mutualisée entre GBA et 16 communes. Ses prestations sont refacturées en tenant compte du nombre de postes informatiques de chaque commune via l'attribution de compensation.

2.1 Les évolutions de la direction de la communication et son rattachement au cabinet

Les différents organigrammes de GBA sont peu précis quant au positionnement de la direction de la communication. Celle-ci, qui inclut « communication externe et marketing territorial », est en effet rattachée à la fois au directeur général des services (DGS) et à la direction du cabinet.

Schéma n° 1 : Extrait de l'organigramme de GBA



Source / note : GBA

Entre 2018 et avril 2023, l'entité « direction de la communication » était dirigée par une directrice travaillant à temps plein, et placée sous la direction du directeur de cabinet, mutualisé entre la ville et GBA. Lorsque celui-ci a quitté l'agglomération en septembre 2021, la direction de la communication a continué à être placée sous la direction du nouveau directeur de cabinet nommé, également mutualisé. GBA a indiqué que les directeurs de cabinet successifs déterminaient les objectifs et les orientations générales de la communication, la déclinaison opérationnelle étant assurée par la directrice chargée du service. Depuis le départ de celle-ci en avril 2023, la direction du service communication est directement assurée par le directeur de cabinet.

Une telle organisation s'avère peu lisible pour les agents et les différents interlocuteurs.

La chambre rappelle en outre que, selon l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, le directeur général des services (DGS) est chargé, sous l'autorité du président de l'EPCI, de diriger l'ensemble des services de la collectivité et d'en coordonner l'organisation. L'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit que « *la qualité de collaborateur de cabinet est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public* ».

Le fait d'affecter la même personne à des emplois de collaborateur de cabinet (directeur de cabinet au cas d'espèce) et à un emploi permanent intégré à la hiérarchie de l'administration de la collectivité contrevient aux dispositions précitées. L'irrégularité est aggravée par le fait que ces attributions ne sont pas évoquées dans les différents documents adressés au contrôle de légalité.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Le rattachement de la direction de la communication à la direction du cabinet contrevient aussi aux dispositions précitées puisque le directeur de cabinet ne peut pas exercer un pouvoir hiérarchique sur des agents de la collectivité titulaires ou contractuels, le cabinet n'ayant pas vocation à gérer lui-même ses services administratifs. Le juge administratif⁵ s'est ainsi prononcé « *sur la nécessaire distinction entre un emploi relevant de la hiérarchie de l'administration et un emploi de cabinet* ».

Dans ces conditions, la question du positionnement de la direction de la communication dans l'organigramme et de sa direction appelle une clarification et la chambre recommande à GBA de mettre fin aux attributions de directeur de la communication confiées au directeur de cabinet et au rattachement de services administratifs au cabinet. L'ordonnateur s'engage à remédier à cette situation qui contrevient aux dispositions réglementaires, l'organisation future n'étant, pour l'instant, pas définie de manière précise.

Recommandation n° 2. : Mettre fin aux attributions de directeur de la communication confiées au directeur de cabinet et au rattachement de services administratifs au cabinet

2.2 La direction de la communication

Ce service s'est construit lors de la création de l'EPCI, à partir principalement des agents des communautés de commune de Bourg-en-Bresse agglo et de Montrevel-en-Bresse.

Il comporte des profils différents permettant à l'établissement d'internaliser un grand nombre de prestations :

- une directrice à temps plein jusqu'en avril 2023 ;
- une journaliste, chargée de la rédaction du magazine, des guides et des relations avec la presse (conférences de presse, rédaction des communiqués de presse) ;
- un graphiste, renforcé par un second depuis juin 2023 ;
- un chargé de projet web, d'abord mis à disposition à hauteur de 0,9 ETP à partir de 2018⁶, puis à temps complet à compter d'avril 2020, qui assure aussi la réalisation des vidéos et l'usine à sites⁷. Il est assisté depuis octobre 2021 d'une apprentie, qui participe aux fonctions de community manager⁸ et aux projets événementiels ;
- une chargée de communication à hauteur de 20 % depuis mai 2021⁹ qui vient en renfort sur les différentes manifestations ;

⁵ Cour administrative de Lyon, 29 juin 2004, n° 98LY01726.

⁶ Cet agent était mis à disposition par la commune de Bourg-en-Bresse au profit de GBA.

⁷ GBA propose aux communes de l'agglomération de les aider à créer ou refondre leur site web avec la même plateforme technique que celle utilisée pour son site web. Le chargé de projets multimédia les accompagne dans la conception du site, les forme aux bonnes pratiques ainsi qu'à l'outil de construction et d'administration du site. 19 communes ont eu recours à ce dispositif.

⁸ Un « community manager » ou animateur de communauté est un spécialiste de l'animation de réseaux numériques visant à améliorer la communication d'une entreprise, d'une marque ou d'une institution.

⁹ 80 % de son temps étant consacré à la communication interne.

- une chargée de communication à 70 % chargée jusqu'en mars 2022 des actions en matière d'attractivité du territoire (« La Belle Rencontre ») ;¹⁰
- une assistante à mi-temps, qui gère les invitations « protocole », les places de match pour les élus et les aspects comptables.

Ainsi, ce service gère la rédaction, la mise en page du magazine et des différents guides, la conception des supports de communication et leur déclinaison pour les événements récurrents et ponctuels de GBA mais, également, celle des supports de communication à destination des agents ainsi que les relations presse.

Un séminaire a été organisé en octobre 2023 dans le but de revoir l'organisation interne, les liens avec les autres services et de travailler sur la cohésion de l'équipe. La nécessité de définir les stratégies et d'établir des plans de communication est identifiée comme une action prioritaire.

Les relations entre la direction de la communication et les autres services s'effectuent par le biais de fiches navettes, établies par ces derniers, qui y indiquent les prestations qu'ils sollicitent. Celles-ci sont ensuite étudiées et validées ou non par le service communication qui peut proposer d'autres modalités. Afin de faciliter les relations, l'actuel directeur de la communication va mettre en place, au sein du service, des référents pour chaque direction technique. Les différentes actions de communication sont soit réalisées, soit validées par la direction de la communication.

Il recourt également à différents prestataires pour les dépenses d'impressions, l'achat d'objets promotionnels et la signalétique qui seront évoqués *infra*. Certaines de ces prestations permettent de disposer de contenus, notamment vidéos, complémentaires à ce qui est élaboré en interne.

Le service communication n'établit, par ailleurs, pas de rapports d'activité annuel, ce qui ne permet pas de suivre aisément son activité.

Tableau n° 2 : Prestations externalisées

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Photothèque</i>	852	432	432	432	432	2 580
<i>Licence vidéo</i>				7 200	6 480	13 680
<i>Photo (hors mag)</i>	1 241	773	5 490	7 464	17 614	32 582
<i>Films</i>	8 400	1 193	-	2 275		11 868
<i>Pigiste (hors magazine)</i>		5 304				5 304
Total	10 493	7 702	5 922	17 371	24 526	66 014

Source : Grands livres retraitements CRC

¹⁰ Elle est désormais rattachée à la direction de la cohésion sociale de GBA où elle est en charge de la démographie médicale.

2.3 La direction des affaires culturelles

Le directeur des affaires culturelles est mutualisé entre la ville de Bourg-en-Bresse et GBA qui est notamment en charge du conservatoire à rayonnement départemental (CRD) dont les nouveaux bâtiments ont été inaugurés en juillet 2022. Les actions de communication du conservatoire s'effectuent en alimentant les pages du site internet de GBA, par la rédaction et la diffusion d'une plaquette annuelle présentant ses activités et sa programmation, ainsi qu'à la mise en œuvre des événements culturels *Culturiosités* et *JazzDays*. A l'exception de l'élaboration de la charte graphique et de la première édition de cette plaquette, tous les supports de communication ont été élaborés en interne par la direction de la communication. Les différentes campagnes et supports de communication sont par ailleurs systématiquement validés par celle-ci. Le directeur adjoint du conservatoire estime consacrer 15 % de son temps à la communication et l'assistante environ 25 %.

Cette direction pilote également une école de musique intercommunale et des actions en matière d'éducation artistiques et culturelles, qui font l'objet notamment d'actions de communication digitale. Elle estime que le temps consacré à la communication représente, en cumulé, 50 % de l'équivalent temps-plein (ETP) d'un poste de chargé de communication.

Tableau n° 3 : Dépenses de communication liées au conservatoire (hors inauguration)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Signalétique</i>	2 100	672		2 825	44 702	50 299
<i>Plaquette</i>	2 078	4 020	5 340	1 320	816	13 574
<i>Identité graphique</i>				10 819	10 703	21 522
<i>Communication</i>	4 715	598	2 090	5 547	1 082	14 032
Total	8 893	5 290	7 430	20 511	57 303	99 427

Source / note : Grands livres GBA retraités CRC

2.4 La direction des équipements sportifs

GBA gère un complexe nautique, Carré d'eau, situé dans le centre de Bourg-en-Bresse, ainsi que le centre aquatique Carré tonique, situé au sein du site de la Plaine tonique, évoqué *infra*. Même si la communication s'effectue de plus en plus sur des supports dématérialisés, les agents demandent à la direction de la communication de formaliser et réaliser les flyers¹¹, plaquettes et affichages. Ces actions de communication correspondent à 0,5 agent en équivalent temps plein (EPT).

D'autres actions interviennent par ailleurs pour promouvoir les différentes activités proposées par Carré d'eau (plaquettes d'activités, flyers, affichages bus).

¹¹ Support de communication constitué d'une feuille volante en diffusion, notamment, sur la voie publique.

Tableau n° 4 : Dépenses de communication Carré d'eau

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Carré d'eau</i>	10 534	8 447	8 657	1 210	16 947	45 795

Source / note : Grands livres GBA Retraitement CRC

2.5 La direction de la gestion des déchets

Dix déchetteries sont présentes sur le territoire de GBA. Les consignes de tri ont été modifiées en janvier 2022, ce qui a donné lieu à de nombreuses actions de communication, dont l'édition d'un guide en décembre 2021 présentant les gestes de tri. De même, l'arrêt de la collecte des déchets de tonte à partir de l'été 2023 a été largement médiatisé. Des actions de communication sont en cours quant aux prochaines évolutions (modification des modalités de collecte et fin de la possibilité pour les professionnels d'accéder aux déchetteries). Le plan et les supports de communication sont alors élaborés conjointement par le chargé de mission gestion des déchets avec la direction de la communication qui les réalise ensuite. Le contenu des affiches ou courriers est établi à partir de la charte graphique de la direction de la communication et ensuite adapté aux besoins.

La direction des déchets comprend un « responsable du service communication et relations usagers » qui supervise une équipe d'animation composée de 5 agents chargés de mettre en œuvre des actions de communication institutionnelle ciblée auprès des élus, notamment des conseils municipaux et communautaires, mais aussi des usagers telles que des actions de formation comme la sensibilisation au tri. Ils sont également chargés de diffuser un certain nombre d'informations¹². Le temps consacré à la définition de ces actions de communication a été finalement évalué par GBA à environ 0,25 ETP de chacun des trois agents, soit 0,75 ETP.

Tableau n° 5 : Prestations de communication externes du budget TEOM

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Adhésifs et signalétique</i>	12 587	8 704	7 260	1 142	4 738	34 431
<i>Guides du tri (conception, impression)</i>	0	7 331	8 298	0	11 436	27 065
<i>Objets promotionnels</i>	3 164	5 001	4 770	0	321	13 256
<i>Diffusions (affiches bus, spots radios, vidéos, publications)</i>	0	1 978	0	1 780	6 352	10 110
<i>Flyers et affiches</i>	960	930	1 878	1 734	834	6 336
Total	16 711	23 944	22 206	4 656	23 681	91 198

Source : Grands livres GBA retraitement CRC

¹² Communication informative (rappel des consignes de tri, prévention, modification des jours de collecte ou lieux de collecte en cas de travaux ou de jours fériés), via les actions suivantes : animations scolaires, porte à porte, stand d'animation, distribution de tract ou d'autocollants (travaux, modification des modalités de collecte, rappel des consignes...), ou envoi de courrier (non-respect du règlement de collecte, nouveaux arrivants...), mais aussi remise de composteurs.

2.6 La Plaine tonique

La Plaine tonique est un équipement d'intérêt communautaire, situé à Malafretaz, au Nord-Ouest de Bourg-en-Bresse, qui accueille, sur une surface de 30 hectares, une base de loisirs aménagée au bord d'un lac, un centre aquatique¹³ et 580 emplacements de campings 4 étoiles¹⁴. En haute saison, cet équipement peut accueillir jusqu'à 5 000 personnes, la moitié séjournant au camping et l'autre moitié venant passer la journée. 60 % de la clientèle vient de l'étranger, principalement du nord de l'Europe. Cet équipement dispose d'un budget annexe de 3,31 M€ en fonctionnement et de 3,61 M€ en dépenses d'investissement. Outre les 14 agents permanents, 90 saisonniers travaillent sur le site d'avril à septembre.

Une chargée de communication à temps plein, contractuelle recrutée sur un poste de rédactrice puis d'attachée, aidée depuis septembre 2023 par un alternant en marketing digital, est en charge de la communication, organisée autour de deux axes : fidéliser les clients et en attirer de nouveaux. La communication fait l'objet d'un plan et d'un bilan annuel.

Les prestations sont majoritairement externalisées à l'exception des publications et réponses sur les réseaux sociaux, gérées en interne, des communiqués de presse¹⁵ et de la communication liée à la requalification du site, qui est assurée par le service communication de GBA à travers ses vecteurs habituels¹⁶.

La communication digitale représente une proportion sans cesse croissante des dépenses de communication. Le site internet, www.laplainetonique.com, disponible en quatre langues¹⁷, a été refondu et mis en service en janvier 2018 dans le cadre d'un marché public, pour permettre les réservations en ligne. Des prestations de référencement et de e-réputation confiées à des prestataires représentent plus de la moitié du budget communication. Des insertions presse et médias sont commandées essentiellement à l'étranger, mais aussi dans l'Ain et en Bourgogne Franche-Comté. Des prestations de communication telles que la conception et l'impression des trois brochures¹⁸, livret d'accueil, plan et flyers sont également commandées à des prestataires extérieurs. Enfin, la signalétique de la base de loisirs a été refaite avec des visuels validés par la direction de la communication. Depuis le Covid, la Plaine tonique ne participe plus à des salons professionnels.

Tableau n° 6 : Dépenses de communication La Plaine tonique (hors dépenses de personnel)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Totaux
Total communication digitale	7 164	11 711	18 838	14 794	21 998	74 505
Total site web	22 396	4 490	3 915	2 675	1 536	35 012
Total conseil	13 968	0	0	0	0	13 968

¹³ Une piscine couverte et deux piscines extérieures ouvertes à l'année depuis 2022.

¹⁴ Plus gros camping de l'Ain.

¹⁵ 5 en 2018, 4 en 2019, 7 en 2021, 3 en 2022, 1 conférence de presse en 2018.

¹⁶ Le grand mag d'avril 2018, octobre 2020, juillet-août 2022 (couverture : la plaine tonique, la saison du renouveau).

¹⁷ Français, allemand, anglais, néerlandais.

¹⁸ Base loisir, camping, groupes.

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Totaux
Total réalisation brochures (conception, impression, traduction, diffusion)	40 934	42 981	28 908	39 769	42 048	194 641
Total prestataire audiovisuel	11 981	20 823	0	1 488	6 326	40 618
Total prestataire photo	0	0	0	835	5 178	6 013
Total prestataire presse	9 159	3 826	4 116	4 444	0	21 544
Total salon professionnel	4 295	5 506	0	1 200	0	11 001
Total signalétique	3 247	4 638	4 230	4 476	7 406	23 997
Total objet promotionnel	1 989	1 613	1 054	570	1 427	6 653
Total général	115 132	95 588	61 060	70 252	85 919	427 952

Sources : grands livres, retraitement CRC

3 LES VECTEURS DE COMMUNICATION

3.1 La définition d'une identité

3.1.1 La mise en œuvre d'une nouvelle dénomination

La dénomination précédente, Communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse, jugée trop longue, et dont l'abréviation « CA3B » ne permettait pas de l'identifier aisément, a été abandonnée à partir du printemps 2021 mais reste toujours sa dénomination officielle, l'agglomération n'ayant pas souhaité s'engager dans la modification de ses statuts. La nouvelle identité retenue, Grand Bourg agglomération, ou « GBA » s'est accompagnée de la mise en œuvre d'un nouveau logo, défini en interne.



En parallèle, l'EPCI a refondu son site internet, désormais accessible sous le nom <https://www.grandbourg.fr/>. Les adresses mails des agents ont été modifiées en juin 2021. Une

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

signalétique permettant d'identifier ses différents bâtiments, les zones d'activités et les équipements d'intérêt communautaire, a parallèlement été mise en œuvre. Le magazine se nomme « Le Grand Mag ». Enfin, cette appellation a vocation à être déclinée pour les autres établissements ou services publics : Grand Bourg Habitat, Grand Bourg mobilités.

Le but de ces changements, tout comme, à terme, l'achat d'un bâtiment destiné à accueillir le siège de l'EPCI, est de lui assurer une visibilité plus importante. Pour autant, l'agglomération continue à utiliser dans les échanges institutionnels le nom indiqué dans ses statuts.

Le coût de cette signalétique sera abordé *infra* dans la partie commande publique.

3.1.2 Le marketing territorial et la marque de territoire

L'EPCI utilisait en effet depuis 2017 une marque de territoire « La Belle Rencontre », commune à la ville de Bourg-en-Bresse et à l'office de tourisme, qui avait vocation à promouvoir l'attractivité du territoire. Celle-ci, qui avait été initialement créée par le syndicat mixte de développement du Pays de Bourg-en-Bresse (CAP3B), intégré à la communauté d'agglomération en 2017, avait vocation à s'adresser aux touristes, aux étudiants et au monde économique. Son suivi était assuré jusqu'en mars 2022 par une chargée de mission affectée à 70 % de son temps à cette mission et mise en œuvre à travers le recours à des ambassadeurs du territoire chargés de valoriser celui-ci. Le site internet de la marque existe toujours mais les informations n'ont pas été actualisées depuis 2020.

Un bilan en a été effectué en novembre 2021 par un prestataire, et, plutôt que de la réactiver, il a été décidé de l'abandonner progressivement. Cette décision s'inscrit dans un contexte plus général de recentrage du marketing territorial, qui était susceptible de générer des formes de concurrence ou de conflits d'attractivité entre territoires. L'office du tourisme développe en outre sa communication sous une autre marque « Bourg-en-Bresse destinations ».

GBA envisage désormais de développer une stratégie de marketing territorial autour de quatre thématiques potentielles : les perspectives de relocalisation industrielle, la qualité de formation et de vie étudiante, le tourisme de pleine nature et la culture, expliquant vouloir utiliser le contrat de mobilier urbain évoqué *infra*, pour mettre en œuvre cette campagne dont les modalités et le contenu sont encore en cours d'élaboration.

L'EPCI conserve pour autant certains labels, tels qu'Etik'Table, qui avait été créé en 2009 par le syndicat mixte de développement du bassin de Bourg-en-Bresse. Il avait vocation à valoriser les produits locaux, à sensibiliser les consommateurs à l'agriculture durable et à une alimentation responsable. Il dispose d'un site internet spécifique dont l'alimentation et la maintenance sont assurés par la direction agriculture / alimentation, mais dont le contenu a été transféré sur le site grandbourg.fr.

Tableau n° 7 : Dépenses liées à la marque de territoire

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Création visuels, brochures	20 247	18 549	4 229	3 600	1 233	47 858
Site internet	768	1 775	1 760	1 970	1 970	8 243

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BASSIN DE BOURG-EN-BRESSE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 16/12/2024

Affichage : 17/12/2024

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Vidéos</i>	10 800	25 200				36 000
<i>Goodies</i>	1 268	4 964	601	8 472		15 305
<i>Bilan marque</i>				11 556	7 459	19 015
<i>Signalétique</i>		1 892	2 976	2 462		7 330
<i>Réceptions</i>	2 165	2 971				5 136
<i>Label etik'table</i>	8 670	7 402	2 057	2 163	2 744	23 036
Total	43 918	62 753	11 623	30 223	13 406	161 923

Source : grands livres GBA retraités CRC

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Focus sur l'office de tourisme « Bourg en Bresse destinations »

Le contrôle a montré que des prestations de communication, destinées à l'office de tourisme, ont été prises en charge par GBA.

L'office du tourisme, structure associative, est chargé par GBA du développement et de la promotion touristique, au sens large, de son territoire. Afin de remplir sa mission, GBA lui attribue les moyens nécessaires définis par une convention d'objectifs pour la période 2018-2020. La chambre relève d'une part qu'aucune convention n'existe après 2020 (seules des notes d'intention ont été établies) et d'autre part que celle-ci ne prévoit pas les modalités de contrôle mises en place par GBA.

L'office de tourisme reçoit chaque année plus de 600 000 € de subventions répartis de la manière suivante :

- 100 000 € d'affectation du produit de la taxe de séjour destiné à des actions de promotion touristique (cf. *infra*), sans que ces dernières ne soient définies ou encore contrôlées par GBA. La chambre constate que cette affectation fait simplement l'objet d'une délibération du Conseil communautaire. Si l'assemblée délibérante peut affecter tout ou partie du produit de la taxe de séjour, sous forme de subventions à l'office de tourisme associatif, un tel reversement doit obligatoirement se traduire par la signature d'une convention d'objectifs au-delà de 23 000 €. La chambre invite donc l'agglomération à intégrer le versement de cette somme au sein d'une convention.

- 500 000 € de subvention annuelle de fonctionnement, versée dans le cadre d'une convention financière, établie chaque année.

Outre ces subventions, GBA a loué en 2020 et 2021 un véhicule utilitaire, doté de la signalétique adéquate, mis à la disposition de l'office de tourisme pour un coût de 13 790 € (8 352 € de location, 4 938 € de frais liés à la signalétique et 500 € de réparation du véhicule). GBA a réglé, en 2021, des prestations « univers d'expression », destinées à « définir les attendus de la collectivité vis-à-vis de l'office du tourisme en termes de ligne éditoriale » et donc « la stratégie éditoriale » de celui-ci, comme le confirme le livrable rendu à ce titre ainsi que des prestations « signatures ». Le montant total de ces prestations s'élève à 22 794 €. GBA a également pris à sa charge, en 2020, une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour la rédaction du cahier des charges du nouveau site internet de l'office de tourisme, pour un montant de 4 032 € TTC.

La chambre estime donc à 40 616 € le montant des dépenses payées par GBA pour l'office de tourisme. Elle invite GBA à renouveler la convention d'objectifs conclue avec l'office de tourisme et à inclure dans celle-ci le montant lié à l'affectation du produit de la taxe ainsi que l'ensemble des prestations prises en charge. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé qu'une nouvelle convention d'objectifs prenant en compte les remarques de la chambre est en cours d'élaboration et devrait être soumise au vote du conseil communautaire début juillet 2024.

3.2 Les supports papier

3.2.1 Le magazine

La communauté d'agglomération édite un magazine « le mag », devenu « le Grand mag » en mars 2021. Ce changement de nom et de maquette, réalisé entièrement en interne, était en lien avec la volonté de désigner désormais l'EPCI sous le nom de « Grand Bourg Agglomération ».

Ce magazine de 24 pages est passé de cinq parutions par an jusqu'en 2020 à quatre par la suite. Il est structuré autour de rubriques récurrentes¹⁹ dont un éditorial du président de l'EPCI. Il présente les politiques, actions et projets mis en œuvre par GBA et de nombreux focus sur les savoirs faire locaux et les communes de l'EPCI. Les articles à dimension environnementale ou liés à la transition écologique sont devenus progressivement de plus en plus nombreux. Il est également disponible en version numérique à partir du site internet de GBA. Seul le numéro qui faisait suite à la réélection du président de GBA, faisait apparaître celui-ci en couverture pour présenter les priorités de ce mandat. Aucune communication prohibée en période pré-électorale n'a été relevée.

Ce magazine est réalisé en interne par une chargée de communication et une graphiste. Celles-ci disposent d'un abonnement à une photothèque mais recourent également à des photographes professionnels et à une journaliste notamment en 2018-2019. La validation du contenu est effectuée par le directeur de la communication et l' élu délégué dans ce domaine. L'EPCI externalise l'impression et la distribution. GBA a eu recours à différents imprimeurs et à trois distributeurs. Le tirage de ce magazine a connu des variations que l'EPCI explique par des variations des méthodes de dénombrement des boîtes aux lettres.

Tableau n° 8 : Coûts externes du magazine

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Nombre d'exemplaires	65000 à 72 000	71 000	70 000	56 500 à 54 100	56 000 à 58 500	
Nombre de numéros annuels	5	5	4	4	4	
Prestations diverses*	7 245	3 483	-	2 775	1 230	14 733
Impression	55 288	36 680	24 120	36 421	47 580	200 089
Distribution	44 709	68 330	57 196	18 864	33 898	222 997
Total	107 243	108 495	81 317	58 060	82 709	437 824

*Pigiste, photographes,

Source : Grands livres GBA, retraitement CRC

¹⁹ Maquette 2018-2020 : retour en images, actualités, focus sur les territoires, dossier sur le sujet qui faisait la une, agenda, ces rubriques étant complétées, selon les numéros, par des articles sur trois ou quatre thématiques suivantes : sport, culture, économie, aménagement, environnement, transports scolaires, transition écologique, tourisme, déchets, transports et mobilité, démographie médicale.

Maquette 2020 : actus, rencontre, grand angle (sujet couverture), en question, écolo pratique, près de chez vous, savoir-faire, visite guidée, nos coups de cœur.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La diminution des coûts d'impression a été obtenue par la réduction du nombre d'éditions annuelles et la baisse des coûts de distribution liée au changement de prestataire.

Aucune enquête auprès des lecteurs n'a été réalisée pour connaître leur avis sur le contenu de ce magazine.

3.2.2 Les relations presse

Les relations presse sont gérées par une chargée de communication. Celle-ci s'occupe des invitations presse, de la rédaction des communiqués de presse, des dossiers de presse²⁰ et de l'organisation des conférences de presse de la communauté d'agglomération (entre 5 et 7 par an). Elle réalise également une veille en matière de presse locale. Elle suit enfin les demandes d'interviews et de reportages de journalistes.

GBA diffuse entre 80 et 125 communiqués de presse par an. Si une part significative traite d'informations quotidiennes (collectes d'ordures ménagères), d'autres relayent des événements qu'elle organise, les aides²¹ qu'elle propose mais donnent aussi des informations sur le fonctionnement de l'EPCI. Des communiqués de presse ont ainsi évoqué sa nouvelle dénomination, des modifications d'organisation, le recours à des emprunts dits éthiques, le budget vert, le bilan des actions de soutien aux entreprises pendant la crise sanitaire ou l'annulation d'une amende²². Seuls les communiqués les plus significatifs sont validés par le directeur de la communication.

3.2.3 Les achats médias²³

Les campagnes média de l'agglomération sont importantes. Elles concernent, par ordre décroissant, la presse, l'affichage, la radio et le digital. Certaines sont récurrentes, notamment celles relatives à des événements culturels, sportifs ou institutionnels annuels, alors que d'autres sont plus ponctuelles, liées à des campagnes de communication particulières.

Tableau n° 9 : Coût des achats médias

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Total des achats médias	31 708	43 995	20 858	22 049	32 180	150 790
Dont radios	13 056	17 372	4 907	5 829	6 298	47 462

Source / note : Grands livres retraitement CRC

²⁰ Établis à chaque conseil communautaire et à chaque conférence de presse.

²¹ Plantation de haies, rénovation énergétique.

²² GBA avait fait l'objet en 2019 d'une amende de 90 000 € pour avoir nommé plus de femmes que d'hommes à des postes de direction, amende qui a été annulée en 2021.

²³ Les dépenses contraintes relatives aux annonces de marchés publics découlant de la réglementation applicable n'ont pas été comptabilisées.

3.3 La communication digitale

La communication de GBA est marquée par le développement des supports numériques afin de développer une communication plus accessible mais aussi de réduire le volume de documents imprimés. Afin de renforcer la communication digitale, un poste de webmaster²⁴ et un poste de community manager²⁵ ont été créés depuis 2021. Les chargés de communication se consacrent davantage à la communication « papier ».

3.3.1 Le site internet

Obligation de publicité et ouverture des données

L'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements et le décret n° 2021-1311 du même jour pris pour son application apportent d'importantes modifications aux règles de publicité. À compter du 1^{er} juillet 2022, la dématérialisation devient le mode de publicité de droit commun ; les collectivités disposant d'un site internet doivent obligatoirement mettre à la disposition du public les actes réglementaires (délibérations, arrêtés, procès-verbal) publiés sous format électronique, de manière permanente et gratuite.

Au-delà de ce régime, les personnes publiques sont également tenues de procéder à l'ouverture de leurs données publiques (open data) depuis l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016.

Le site internet de GBA a été refondu début 2019, avec trois grandes rubriques : les services au quotidien, le fonctionnement de l'agglomération et le territoire. Il comprend également une fonction agenda qui renvoie vers les événements des 74 communes. Il permet de réaliser certaines démarches en ligne²⁶. Les pages les plus consultées sont celles relatives au centre nautique Carré d'eau²⁷, la page d'accueil et en 2021, la page présentant les offres d'emploi. Les trois quarts des utilisateurs consultent le site à partir d'un téléphone portable. La diminution du nombre de consultations du site pourrait s'expliquer par l'absence d'enregistrement des utilisateurs quand ils choisissent de refuser les « cookies ».

Un encart sous la signature mail des agents, mis à jour par la direction des services informatiques, permet en outre de mettre en valeur certains événements.

²⁴ Il contribue à la gestion opérationnelle des sites internet du département. Il est garant de la fonctionnalité technique du site. Il intègre les images et supports multimédia dans les outils de gestion de contenu, développe de nouvelles fonctionnalités dynamiques, gère l'interface utilisateur et assure la mise en ligne des communications institutionnelles. Il est le garant du développement et de l'évolution du site internet institutionnel.

²⁵ animateur des communautés web et sites internet.

²⁶ Pré-inscription au conservatoire, s'abonner, payer ou résilier ses factures d'eau, réservations de prestation au centre aquatique Carré d'eau.

²⁷ Horaires, tarifs, réservations balnéo.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

À l'exception du site internet de la Plaine tonique, GBA a en parallèle progressivement fermé les autres sites dédiés à certains équipements²⁸, dont les informations sont désormais accessibles à partir du sien.

Tableau n° 10 : Fréquentation du site internet

	2021	2022	2023 (janvier à septembre)
<i>Nombre de visiteurs</i>	65 082	60 674	30 590
<i>Pages vues</i>	307 012	312 458	152 826
<i>Sources d'acquisition</i>	67 % site internet 22 % accès direct 11,9 % réseaux sociaux 6,1 % liens extérieurs	70 % site internet 24,1 % accès direct 8,2 % réseaux sociaux 8,2 % liens extérieurs	72,2 % site internet 23,4 % accès direct 6,6 % réseaux sociaux 7,1 % liens extérieurs

Source : GBA

GBA propose, par ailleurs, à ses communes de bénéficier de « l'usine à sites » qui leur permet de créer leur site internet en utilisant la base de données, l'ossature et les fonctionnalités de celui de GBA. 19 communes ont ainsi bénéficié de cette prestation.

3.3.2 Les réseaux sociaux

GBA dispose d'un compte Twitter depuis 2009, d'une page Facebook depuis 2013 et d'un compte Instagram créée en janvier 2021²⁹, alimentés en interne. Ils permettent, là encore, de relayer les événements et actions de GBA, mais aussi de diffuser des informations pratiques. Les commentaires et messages sont suivis par le community manager qui y répond en lien avec les directions concernées.

L'établissement dispose par ailleurs depuis 2017 d'un compte LinkedIn qui recensait plus de 3 200 abonnés début novembre 2023, essentiellement utilisé pour diffuser les offres d'emploi.

Des « live Facebook » au cours desquels le président de l'EPCI répond aux questions ont été organisés en janvier et avril 2021. La chaîne YouTube³⁰ diffuse des vidéos d'information ou promotionnelles, de mise en valeur d'événements mais aussi de promotion d'actions telles que le covoiturage. En pratique, elle sert principalement à héberger des vidéos.

²⁸ Centre aquatique Carré d'eau, conservatoire.

²⁹ Mais réellement alimentée depuis janvier 2022, qui est suivi par 907 comptes.

³⁰ Qui comporte 76 vidéos et 67 abonnés.

Tableau n° 11 : Activité sur les réseaux sociaux

		2021	2022	2023 (janvier septembre)
<i>Facebook</i>	Nb d'abonnés	9 852	10 900	11 300
	Nb de publications	390	423	392
	Nb de likes	470	12 000	4 704
<i>Instagram</i>	Nb d'abonnés	591	994	1 295
	Nb de publications	2	60	188
	Nb de likes	65	302	1 316
<i>Twitter</i>	Nb d'abonnés	NC*	NC	2 284
	Nb de publications	181	200	112
	Nb de likes	567	500	486
<i>Linkedin</i>	Nb d'abonnés	NC	2 900	3 216
	Nb de publications	NC	NC	NC
	Nb de likes	NC	118	849

* : non communiqué

Source : GBA

3.4 La communication à destination des élus du territoire

3.4.1 Les vecteurs de communication destinés aux élus du territoire

L'EPCI met en œuvre une communication spécifique destinée aux élus du territoire dont les montants sont chiffrés dans le tableau ci-dessous.

Un projet de territoire a été adopté par l'assemblée délibérante le 1^{er} juillet 2019, couvrant la période 2018-2025. Il définit la vision des élus pour l'avenir du territoire, fixe un cap, traduit des ambitions et priorise les actions à engager pour y parvenir. Les supports de communication en lien avec ce projet ont été élaborés par le service communication.

GBA organise une conférence, dite des 1 000 élus, qui intervient chaque année lors de la journée de présentation des vœux.

GBA édite également depuis 2021 une lettre intitulée « le courrier des élus », adressée à l'ensemble des élus de son territoire dont le contenu est élaboré par le service de la communication en lien avec la direction générale « proximité et relations aux communes ». Sa réalisation est ensuite assurée en interne par le service communication. De 2021 à 2022, cette lettre a été éditée à quatre reprises³¹, elle est distribuée lors des conseils communautaires.

³¹ Juillet et novembre 2021, 2 en 2022 (mars et octobre 2022). En 2023, l'EPCI en a envoyé 2 : en juillet et octobre mais les coûts 2023 n'ont pas été intégrés dans le rapport au titre de l'impression des lettres.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Le service communication propose également aux élus des communes de l'agglomération un certain nombre d'articles prêts à publier développant les actions de GBA que ceux-ci peuvent intégrer³² dans leurs bulletins municipaux.

Tableau n° 12 : Dépenses liées aux relations avec les élus du territoire (en € TTC)

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Projet de territoire</i>	316	15 470	7 608	15 004	24 008	62 406
<i>Conférence des 1000 élus</i>	1 096	3 065	-	-	3 892	8 053
<i>Lettre aux élus</i>	-	-	-	276	1 728	2 004
Total	1 412	18 535	7 608	15 280	29 628	72 463

Source : Grands livres GBA - retraitement CRC

Sur la période, la communication à destination des élus a représenté 72 463 €, les projets de territoire représentant la principale dépense.

3.4.2 Les vœux institutionnels

La présentation des vœux du président de la communauté d'agglomération s'effectue sous la forme de « vœux du territoire » qui ont donné lieu, de 2018 à 2020, à un cocktail qui s'est déroulé à Ainterexpo et regroupait 4 000 personnes dont 1 200 élus. Aucune réception n'a eu lieu en 2021 et 2022 mais des vœux sous forme de film ont été réalisés en 2021.

L'organisation des réceptions relatives aux vœux, a nécessité chaque année la location de la salle Ainterexpo, la conception et de l'envoi de cartes, l'organisation d'une cérémonie et parfois d'une publicité pour l'évènement.

Les différentes dépenses générées par cet évènement sont retracées ci-après³³.

Tableau n° 13 : Principales dépenses liées aux vœux institutionnels

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Location salle Ainterexpo</i>	3 668	5 689	5 935	-	-	15 292
<i>Sonorisation</i>	7 451	7 691	7 332	-	-	22 474
<i>Cocktail</i>	8 980	9 740	11 500	-	-	30 220
<i>Service</i>	2 239	2 128	1 935	-	-	6 302
<i>Invitations / Cartes (création graphique)</i>	1 466	1 563	3 016	1 612	1 412	9 069

³² 2018 : 13 articles publiés ; 2019 : 36 articles ; 2020 : 28 articles ; 2021 : 10 articles ; 2022 : 9 articles.

³³ Certaines dépenses, notamment celles relatives aux invitations ou encore aux frais de service, incluent des frais de faibles montants relatifs à la conférence des 1 000 élus qui se déroule la journée de la cérémonie des vœux.

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Impression</i>	1 140	1 626	1 620	1 732	672	6 790
<i>Mise sous plis et affranchissements cartes vœux</i>	3 868	-	689	-	-	4 557
<i>Photographe</i>	-	594	299	-	-	893
<i>Vidéo</i>	5 160	-	-	1 705	-	6 865
Total	33 972	29 031	32 326	5 049	2 084	102 462

Source : Grands livres de la communauté d'agglomération, recherche par objet de mandant « vœux », par tiers et par service gestionnaire – retraité CRC

Les montants alloués aux vœux représentent 102 462 € sur la période et ils n'ont cessé de diminuer depuis 2021, en lien avec la crise sanitaire.

3.5 Les autres vecteurs de communication

3.5.1 L'évènementiel

La communication de GBA est structurée par les principaux événements récurrents listés dans le tableau ci-dessous, parmi lesquels des événements festifs, culturels ou évènementiels. Ils sont principalement gérés par les services culture et communication. L'agglomération est organisatrice, coorganisatrice ou partenaire de nombreux événements culturels, sportifs ou institutionnels en lien avec ses compétences.

3.5.1.1 Les événements récurrents

Tableau n° 14 : Événements récurrents organisés par l'Agglomération

<i>Période</i>	Type d'évènements
<i>Janvier</i>	Vœux*
	Le challenge de l'Agglo*
<i>Février</i>	Printemps des arts (février à mai)
<i>Avril</i>	Jazz day
<i>Mai</i>	Culturiosités (dernière édition en 2022)
<i>Juin</i>	Fête du vélo (uniquement sur les années 2018/2019/2023)
<i>Juillet</i>	Un été sous chapiteau
	Les vendredis du Revermont
<i>Septembre</i>	Rencontres de l'économie (depuis 2021)

* Événements non réalisés en 2021

Source : CA3B

Les coûts de ces événements récurrents ont été évalués d'après les libellés des grands livres dans le tableau présenté ci-après. Ils sont estimatifs. Certaines prestations ont par ailleurs été réalisées en interne.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 15 : Récapitulatif des dépenses – opérations récurrentes ³⁴

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
<i>Challenge de l'Agglo</i>	6 911	18 113	5 035	/	1 732	31 791
<i>La fête du vélo</i>	12 344	8 149	/	/	/	20 493
<i>Un été sous chapiteau</i>	/	904	3 675	6 623	5 723	16 925
<i>Printemps des arts</i>	3 932	2 427	2 200	1 980	4 210	14 749
<i>Les vendredis du Revermont</i>	3 543	2 697	608	1 044	6 084	13 976
<i>Jazz day</i>	2 448	3 055	2 630	1 330	2 970	12 433
<i>Culturiosités</i>	5 464	4 335	1 298	/	632	11 729
Total	34 642	39 680	15 446	10 977	21 351	122 096

Source : Grands livres de la communauté d'agglomération : recherche par libellé de mandat, tiers et service gestionnaire – retraité CRC

La direction de la communication n'élabore pas de plan de communication pour la gestion de ses évènements récurrents³⁵. De telles orientations pourraient néanmoins être intégrés dans la stratégie de communication globale de l'EPCI que la chambre propose de formaliser et associées à des indicateurs d'évaluation pour gagner en transparence et assurer un meilleur suivi.

3.5.1.2 Les événements ponctuels

GBA organise des événements ponctuels qui sont principalement des inaugurations, listées ci-dessous.

Tableau n° 16 : Evénements ponctuels organisés par GBA

<i>Période</i>	Type d'évènements
<i>Juin 2018</i>	Inauguration voie verte
<i>Novembre 2018</i>	Inauguration terrain synthétique Marboz
<i>Avril – mai 2019</i>	Inauguration centre Louis Jannel
<i>Septembre 2019</i>	Inauguration Office de Tourisme
<i>Janvier 2020</i>	Inauguration Tribune Sud Verchère
<i>Février 2020</i>	Inauguration piscine Plein Soleil
<i>Juillet 2021</i>	Inauguration plate-forme déchets verts
<i>Novembre 2021</i>	Inauguration terrain synthétique de Polliat Inauguration terrain synthétique St Martin du Mont

³⁴ Les rencontres de l'économie n'ont pas été recensées dans le tableau car leur montant s'élève à 1 500 € sur la période.

³⁵ La Plaine Tonique, en revanche, établit un plan de communication / marketing territorial chaque année ainsi qu'un bilan de communication, ce qui s'avère être une bonne pratique.

<i>Période</i>	<i>Type d'évènements</i>
<i>Mai 2022</i>	15 ans Carré d'eau
<i>Juin 2022</i>	Inauguration conservatoire / Carré Amiot Inauguration salle de convivialité

Source : Grand Bourg Agglomération

Le montant de ces inaugurations représente 99 034 € sur la période³⁶. Il a été particulièrement élevé en 2020 atteignant 18 695 € en raison de l'inauguration du salon VIP lors du match USBPPA / Narbonne. En 2022, ce montant a atteint 64 510 € en raison de l'inauguration du conservatoire et Carré Amiot (cf. *infra*) représentant 63 771 €³⁷.

Durant la période de contrôle, aucun plan de communication n'a été établi pour ces événements, à l'exception d'un plan de communication pour le Tour de France 2023 qui précise le budget affecté à l'événement, mais ne comporte pas d'indicateurs d'évaluation.

La chambre invite donc la communauté d'agglomération à mettre en place des plans de communication, afin d'assurer une plus grande transparence et un meilleur suivi de la gestion de ces évènements.

3.5.1.3 Les opérations conjointes

GBA participe au festival « Couleurs d'amour », illumination des façades du Monastère royal de Brou, du théâtre et de l'Hôtel de Ville, en assurant un service de navettes³⁸ desservant les différents sites, en finançant certaines dépenses et en versant un fond de concours³⁹ à la commune de Bourg-en-Bresse au titre du spectacle proprement dit.

L'inauguration en juin 2022 du Carré Amiot, espace situé dans le centre-ville de Bourg-en-Bresse qui a fait l'objet d'une opération de restructuration d'ampleur liée à l'aménagement du conservatoire à rayonnement départemental (CRD) situé au même endroit, géré par Grand Bourg Agglo, a donné lieu à un certain nombre des dépenses de communication des deux entités.

GBA a également été candidate en 2022 avec la ville de Bourg-en-Bresse pour devenir capitale française de la culture.

³⁶ D'après les grands livres, 98 696 € de prestations relatives aux inaugurations sur le budget principal et 338 € pour le budget annexe TEOM (plate-forme déchets).

³⁷ Ce montant inclut tous les comptes des grands livres mentionnant cette inauguration. Les principaux postes de dépenses ont été la conception et réalisation d'un mapping interactif (26 580 €), le spectacle immersif commandé pour l'occasion (22 932 €) et l'installation du spectacle (7 303 €). La campagne de communication associée est estimée à 4 160 € TTC (frais d'insertion de l'évènement dans un magazine, d'affiches à l'arrière des bus et de vidéo).

³⁸ Qui ont représenté en moyenne 8 000 € en 2018, 2019 et 2022.

³⁹ 40 000 € en 2018, 10 000 € en 2020, 20 000 € en 2021 et 20 000 € en 2022.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La commune de Bourg-en-Bresse a par ailleurs été ville départ d'une étape du Tour de France en septembre 2020⁴⁰. GBA a pris en charge les frais d'organisation⁴¹ et une partie des dépenses de communication.

Tableau n° 17 : Dépenses de communication des opérations menées avec la commune de Bourg-en-Bresse

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Inauguration Carré Amiot					4 160	4 160
Couleurs d'Amour	197	8 681		3 504	66	12 448
Tour de France			8 105			8 105
Capitale française de la culture					7 462	7 462
<i>Total</i>	197	8 681	8 105	3 504	11 688	32 175

Source : Grands livres retraitement CRC

Dans le cadre de ces opérations conjointes, GBA et la ville de Bourg-en-Bresse s'organisent de façon informelle afin de coordonner au mieux leurs campagnes de communication, notamment en se répartissant les réseaux d'affichage (mobilier urbain et transport en commun).

3.5.1.4 Les campagnes de communication

L'agglomération réalise une ou deux grandes campagnes par an, qui mettent en valeur un nouveau service, un événement particulier. Elles peuvent être déployées en dehors des supports traditionnels (affiches, tracts et numérique).

Tableau n° 18 : Le coût des principales campagnes de communication⁴²

<i>Nom de la campagne</i>	<i>Coût estimé par la chambre d'après les grands livres sur toute la période de contrôle uniquement pour les dépenses relatives aux campagnes En € TTC⁴³</i>
<i>La station ma solution⁴⁴</i>	12 553 €
<i>30 ans du Centre Culturel Louis Janel</i>	1 254 € TTC
<i>Extension consignes de tri janvier</i>	52 292,32 € comprenant : ▪ 35 114 € pour l'extension des consignes de tri

⁴⁰ Elle a également accueilli le Tour de France en juillet 2023.

⁴¹ 96 000 € versés à Amaury sport organisation.

⁴² Ces montants ne comportent que les frais relatifs aux campagnes à savoir les impressions, les parutions médias le cas échéant.

⁴³ Montants trouvés dans les grands livres de l'agglomération par recherche de libellé de mandat et de tiers.

⁴⁴ La Station est un lieu conçu pour faciliter la mobilité au quotidien : location de vélos, tuyaux pour rouler malin en sécurité, infos sur les réseaux de vus urbains et les cars régionaux et vente de titres de transports.

Nom de la campagne	Coût estimé par la chambre d'après les grands livres sur toute la période de contrôle uniquement pour les dépenses relatives aux campagnes En € TTC ⁴³
	▪ 17 178 € sur 2019 et 2020 pour les dépenses relatives au guide du tri
15 ans Carré d'eau	9 043 €
Total (hors extension consignes de tri ⁴⁵)	22 850 €

Source : Grand Bourg Agglomération et contrôle CRC via les grands livres

D'autres campagnes de communication ont été identifiées par la chambre sur la période :

- « Cyclistes brillez » : cette campagne a eu lieu sur toute la période sauf en 2020. Elle a notamment donné lieu à des spots radios et des concours permettant de gagner des kits d'éclairages. Son coût a été estimé par la chambre à 41 954 € sur la période, notamment en raison des objets promotionnels⁴⁶ ;

- les « points info emploi » (PIE) ont représenté 11 392 € de dépenses sur la période pour l'EPCI. Ils ont pour objectif d'aider les administrés dans leurs démarches de recherche d'emploi et de les orienter vers les partenaires de l'agglomération ;

- la distribution de kits écologiques (mousseurs à fixer sur les robinets) en 2018 et 2019⁴⁷ mentionnée dans les communiqués de presse de l'agglomération ;

- la campagne destinée à attirer des médecins en 2019 mise en avant dans le communiqué de presse de septembre 2019.

Le coût de l'intégralité de ces campagnes de communication (hors extension des consignes de tri) est estimé à 76 196 € par la chambre sur la période.

3.5.1.5 Le soutien aux événements organisés par des associations ou partenaires

L'EPCI soutient certains événements organisés par des associations ou partenaires, que la direction de la communication relaye sur différents médias, ou à travers ses supports de communication. Les associations concernées s'engagent à faire connaître ce soutien et notamment à mettre le logo de GBA sur leurs supports de communication.

Les demandes relatives aux subventions, accessibles à partir du site internet de l'EPCI, indiquent, notamment, que l'association doit s'engager à ce que le logo de GBA apparaisse sur son site internet et à faire valider sa présence sur tous les supports de communication avant impression, pour les subventions liées à son fonctionnement courant. Lorsque ces demandes concernent un événement particulier, l'association doit utiliser des banderoles ou kakemonos⁴⁸ de GBA, ainsi, lorsque la demande est supérieure à 3 000 €, qu'à intégrer un éditorial du président de GBA dans le programme ou la plaquette du projet. Les supports de communication utilisés ne sont toutefois pas systématiquement présentés à GBA, qui n'est pas en mesure de

⁴⁵ Prises en compte dans les dépenses du service de gestion des déchets.

⁴⁶ 34 842 € d'objets promotionnels ont été achetés pour cette campagne de communication.

⁴⁷ Aucun coût n'a pu être identifié pour cette campagne à l'étude des grands livres. Il en est de même pour la campagne relative aux médecins.

⁴⁸ Le kakemono désigne une toile verticale tendue, tenue par une structure en aluminium et utilisée à de multiples occasions : salon, exposition, animation stand.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

s'assurer de leur effectivité. Toutefois, les élus ou directeurs des pôles territoriaux présents à ces évènements peuvent les informer d'une telle absence.

Tableau n° 19 : Les subventions attribuées au titre des partenariats événementiels⁴⁹ – en € TTC

Partenaires et évènements subventionnés	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Bourg sport équestre – jumping international</i>	70 000	70 000	-	130 000	140 000	410 000
<i>Théâtre de Bourg-en-Bresse – petites scènes vertes</i>	76 000	93 000	80 000	130 000	72 000	451 000
<i>Comité d'organisation du Tour de l'Ain cycliste – Tour de l'Ain cycliste</i>	45 000	45 000	45 000	45 000	45 000	225 000
<i>Bresse Gourmande – concours de volaille - les glorieuses-</i>	43 000	43 000	Annulation de l'évènement, subvention non versée mais budget réinvesti dans l'opération « 1000 repas solidaire » ⁵⁰	20 000	-	106 000
<i>Amis du Sougey et de la Bresse - Spectacles</i>	12 500	15 000	-	25 000	17 500	70 000
<i>La lune à l'envers - festival Théâtre sur un plateau</i>	16 000	18 000	16 000	16 000	16 000	82 000
<i>Chic and win – biennale arts et gastronomie</i>	30 000	-	30 000	-	-	60 000
Total	292 500	284 000	171 000	366 000	290 500	1 404 000

Source : Communauté d'agglomération – tableau des subventions et grands livres de l'agglomération.

Les principaux événements subventionnés par l'agglomération sont le jumping international qui se déroule tous les ans en juin et qui a un fort enjeu de visibilité pour elle : GBA décerne ainsi un prix de l'agglomération, dispose d'une signalétique sur place et d'un stand dans lequel sont organisées une soirée des élus et une soirée des agents. Les petites scènes vertes et le tour de l'Ain cycliste sont aussi des événements importants. Ces événements participent à la visibilité de l'EPCI sur le territoire et impliquent des contreparties en termes d'image.

Durant la période de contrôle, l'EPCI a affecté le produit de la taxe de séjour collectée sur l'ensemble de ses communes membres au financement de la promotion touristique et à l'accompagnement des actions favorisant l'attractivité du territoire et au soutien des manifestations d'envergure, ce qui s'est notamment traduit par :

- le versement de 100 000 € chaque année à l'office du tourisme Bourg-en-Bresse destinations pour des actions de promotion touristique ;

⁴⁹ Ce tableau ne recense que les subventions identifiées comme supérieures à 15 000 € par GBA.

⁵⁰ Suite à l'annulation des Glorieuses de Bresse au mois de décembre 2020, GBA a décidé de réorienter cette somme pour commander 1 063 repas gourmands à 15 restaurateurs du département pour les personnes en situation de fragilité, les jeunes isolés ou en situation précaire ainsi qu'au personnel soignant de Fleyriat. Cette opération a été imputée, en 2021, sur le compte 6238 pour un montant total de 34 896 € TTC.

- le subventionnement de manifestations d'envergure⁵¹, variant entre 98 000 € et 115 000 € (dont le jumping international mentionné ci-dessus).

Les subventions de fonctionnement versées aux associations n'ont pas été considérées comme des dépenses de communication *stricto sensu* et ont donc été exclues du montant total des frais présentés dans la partie 6 du rapport.

La chambre invite cependant l'agglomération à distinguer les prestations de service relevant de la communication qui imposent des contreparties et doivent faire l'objet d'un contrat, des sommes versées au titre des subventions sans contrepartie relevant des missions d'intérêt général et faisant l'objet de convention. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à élaborer une procédure permettant de distinguer les deux types de financement.

3.5.2 Les achats de place, location de loges et équipements sportifs

Les concours financiers des collectivités locales aux clubs sportifs peuvent prendre la forme de l'achat de prestations de services telles que l'acquisition de places de matches, d'espaces publicitaires dans les enceintes sportives ou l'apposition du logo de la collectivité sur les maillots des joueurs.

La jurisprudence administrative⁵² considère que l'achat de places de stade s'analyse comme un achat de prestations de services assujéti à ce titre aux dispositions du code des marchés publics. Ainsi, il appartient à la personne publique de déterminer avec précision la nature et l'étendue des besoins à satisfaire⁵³. Dans la mesure où elles ne peuvent être conclues qu'avec un prestataire déterminé, elles ne sont pas soumises aux formalités de publicité et de mise en concurrence instaurées par ledit code.

Si les achats de places ou les locations de loges peuvent avoir un objet protocolaire ou de relations publiques, cet objet n'en est pas moins assimilable à des actions de communication (promotion du territoire).

Quant aux achats d'espaces dans les enceintes sportives, ils visent à promouvoir l'image de la collectivité. Les contrats dits de partenariat portant sur des prestations telles que l'achat de places, la location de loges et l'achat d'espaces publicitaires, se rattachent ainsi à des dépenses de communication.

L'EPCI a tissé des relations avec trois clubs sportifs, organisés sous une forme associative, pour la pratique amateur, et de sociétés anonymes sportives professionnelles (SASP) :

⁵¹ Les autres manifestations subventionnées sont moins importantes. Sur l'ensemble des années seuls ces 2 événements sont récurrents :

- le festival Blue Monday (festival de musique franco américaine de country) à hauteurs de 10 000 €. Il a été subventionné chaque année de la période de contrôle (10 000 € en 2018, 2019 et 2022, 2 000 € en 2020 et 7 000 € en 2021) ;
- O'xyrace triathlon du Revermont à hauteur de 4 000 € en 2018 et 5 000 € en 2019 et 2020.

⁵² TA Lyon, 19 avr. 2007, Forquin.

⁵³ Article L. 2111-1 du code de la commande publique.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

- la JL Bourg Basket, club professionnel qui joue en Betclic Elite, plus haut niveau de basket et qui dispose d'un centre de formation ;
- l'union sportive Bressanne Pays de l'Ain (USBPA), club de rugby qui jouait en pro D2 à compter de 2021 / 2022 puis en national de 2022 / 2023 ;
- le club de Football Bourg-en-Bresse Péronnas (FBBP01) qui jouait en ligue 2 puis est redescendu en national puis en national 2.

Les équipements sportifs utilisés par les clubs ont été transférés par les communes à GBA qui a notamment mené différents travaux de rénovation et d'agrandissement⁵⁴. GBA parraine également un match par club et par an. Ces clubs sont également subventionnés par d'autres collectivités, dont la ville de Bourg-en-Bresse.

Les relations avec les clubs prennent la forme d'une convention annuelle, document unique traitant à la fois des missions d'intérêt général au titre desquelles des subventions sont versées⁵⁵ et des prestations de communication qui donneront lieu à une facture. Or, ces versements n'ont pas le même objet. Ces conventions sont en outre généralement signées au premier trimestre, donc tardivement, alors que la saison sportive a débuté à l'automne précédent⁵⁶ et que les prestations de communication ont déjà été facturées et payées. La chambre rappelle également que les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ont l'obligation de publier sur leur site internet les données essentielles des conventions de subventions à partir de 23 000 €. A défaut, elles peuvent adresser ces éléments à l'autorité compétente aux fins de publication sur le portail unique interministériel, auquel un lien doit renvoyer à partir de leur site. La chambre observe que ces données ne figurent pas sur le site internet et invite donc GBA à respecter cette obligation. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à publier sur le site internet les conventions liées à l'octroi des subventions.

L'achat et le suivi des prestations de communication sont effectués par le service communication. Elles sont présentées dans les factures sous la forme de mentions types, qui n'expliquent pas les variations des sommes versées et sont en outre peu précises⁵⁷, notamment en ce qui concerne le nombre de places acquises, qui n'est jamais mentionné. Ainsi certaines factures, notamment celles de l'USBPA, se bornent à viser « le contrat de partenariat », ne permettant pas de connaître le détail des prestations fournies. Le montant des sommes versées justifierait une définition plus précise des prestations évoquées. L'ordonnateur s'engage, pour l'avenir, à mentionner de manière précise dans les devis estimatifs relatifs aux prestations

⁵⁴ Inauguration stade M. Verchère en septembre 2019, inauguration du salon VIP en janvier 2020.

⁵⁵ Notamment accompagnement des jeunes en voie de professionnalisation, renforcement du suivi médical et scolaire des jeunes sportifs, animation et renforcement d'actions d'échanges entre clubs, accueil des éducateurs, engagement dans le dispositif Terre de jeux 2024 qui n'ont pas été abordées dans le cadre du présent contrôle.

⁵⁶ Notamment FBBP01 : convention du 9 avril 2018 pour la saison 2017 / 2018, du 4 avril 2019 pour la saison 2019 / 2020, 6 mars 2020 pour la saison 2019 / 2020, 31 / 01 / 2022 pour la saison 2021 / 2022, 2 mars 2023 pour la saison 2022 / 2023.

JL Bourg Basket pro : convention du 6 mars 2020 pour la saison 2019 / 2020, 12 avril 2021 pour la saison 2020 / 2021, 6 mars 2023 pour la saison 2022 / 2023.

L'USBPA : 4 avril 2019 pour la saison 2018 / 2019, 6 mars 2020 pour la saison 2019 / 2020, 4 mai 2021 pour la saison 2020 / 2021.

⁵⁷ USBPA : factures mentionnant simplement « contrat de partenariat ».

facturées par les clubs de haut niveau, le nombre de places et la nature des prestations de communication souhaitées.

Les factures sont en outre souvent adressées à GBA dès le début de la saison sportive, donc avant même que les conventions n'aient été conclues⁵⁸ ou que les prestations aient été fournies. La facturation de prestations spécifiques, se traduisant par une augmentation des sommes versées, telles que l'apposition du logo de GBA sur une campagne « à nous l'Europe » puis sur le maillot des joueurs de JLBourg Basket à partir de la saison 2020-2021, n'est dans ces conditions pas prévue dans ces conventions.

Les prestations fournies par les clubs portent principalement sur la présence du logo de l'agglomération, notamment sur les maillots de l'équipe, des affichages avant match, des annonces micro, le parrainage de matchs avec notamment des coups d'envois fictifs, des achats d'écharpe et des accès VIP.

GBA bénéficie en effet de places VIP accompagnées de prestations d'hospitalité (traiteurs, parkings). Des achats de places supplémentaires peuvent intervenir en fonction des résultats du club. Les places ainsi achetées sont d'abord proposées aux élus, membres du bureau, puis aux agents. Des tableaux de suivi sont mis en place et permettent d'identifier les bénéficiaires, la priorité étant donnée en cas de demandes supérieures aux places disponibles, aux personnes n'en ayant pas encore bénéficié. La chambre rappelle qu'il appartient à l'EPCI de s'assurer du strict respect d'un intérêt général⁵⁹ défini par l'assemblée délibérante, dans le cadre de l'achat de ces prestations. De plus, elles peuvent être regardées par l'URSSAF comme un avantage en nature soumis à cotisations sociales.

⁵⁸ FBBP01 : facture du 18 novembre 2020 pour la saison 2020 / 2021, 2 novembre 2021 pour la saison 2021 / 2022, USBPA : factures d'octobre 2018 pour la saison 2018 / 2019, novembre 2019 pour la saison 2019 / 2020.

JL Bourg : factures de septembre 2019 pour la saison 2019 / 2020, novembre 2020 pour la saison 2020 / 2021, d'octobre 2021 pour la saison 2021 / 2022, novembre 2022 pour la saison 2022 / 2023.

⁵⁹ CE n° 356670, 31 janvier 2013, Département du Rhône : les achats de place doivent correspondre à une mission d'intérêt général propre à la collectivité acquéresse.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 20 : Prestations d'achats de places, d'hospitalité et d'espaces publicitaires dans les équipements sportifs –

En €	2018	2019	2020	2021	2022		Total
Saison	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	
<i>JL Bourg Basket</i>							
Sommes prévues (HT)	25 000	25 000	25 000	30 000	82 000	98 400	
Sommes versées	60 000	33 109	0*	178 793**	99 435		371 337
<i>USBPA</i>							
Sommes prévues (HT)		25 000	25 000	25 000	65 000	65 000	
Sommes versées	31 250	60 000***	912 ****	30 000	78 000		200 162
<i>FBBP01</i>							
Sommes prévues (HT)	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	41 670	
Sommes versées	65 823	34 250	1 427	55 642 *	27 821		184 363
Total	157 073	127 359	2 339	264 435	205 256		756 462

Source : grands livres

* Les sommes versées au titre des partenariats 2020 / 2021 et 2021 / 2022 ont été versés en 2021.

** Cette somme correspond au versement des partenariats 2020 / 2021 et 2021 / 2022 ainsi qu'aux deux partenariats eurocup pour les saisons 2020 / 2021 et 2021 / 2022.

*** Les sommes versées au titre des partenariats 2018 / 2019 et 2019 / 2020 ont été versées en 2019.

**** outre 10 000 € versés au titre de l'inauguration, évoqués infra dans la partie évènementielle.

Par ailleurs, GBA ne s'est pas complètement assuré, durant la période de contrôle, que le montant des achats de prestations de services respectait les limites fixées par le code du sport⁶⁰. Ce contrôle a été réalisé lors de la contradiction, uniquement pour la FBBP 01 et l'USBPA et pour les années 2019 à 2022. La communauté d'agglomération s'engage, pour l'avenir, à vérifier le respect des dispositions précitées.

La chambre recommande donc à GBA de distinguer les conventions de subvention aux clubs sportifs des contrats de prestations, de s'assurer que ceux-ci définissent avec précision les prestations prévues et respectent les seuils du code des sports. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à dissocier des subventions les prestations relevant d'achats de places et d'espace publicitaires qui relèvent du code de la commande publique.

⁶⁰ Article D. 113-6 du code du sport : « Le montant maximum des sommes versées par les collectivités territoriales ou leurs groupements à une société mentionnée à l'article L. 122-1 en exécution de contrats de prestation de services, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général mentionnées à l'article L. 113-2, est fixé à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente de la société dans la limite de 1,6 million d'euros par saison sportive. »

Recommandation n° 3. : Distinguer les conventions de subvention aux clubs sportifs des contrats de prestations, s'assurer que ceux-ci définissent avec précision les prestations prévues et veiller au respect des dispositions du code des sports.

3.5.3 Le Parc des expositions et des loisirs de l'Ain (AINTEREXPO)

AINTEREXPO est un équipement⁶¹ composé de 3 halls d'exposition permettant d'accueillir des manifestations et d'une salle de spectacle dénommée EKINOX, également salle officielle de l'équipe professionnelle JL Bourg Basket. Sa gestion et son exploitation sont confiées à la société SOGEPEA par le biais d'un contrat d'affermage (délégation de service public).

La politique de communication et de promotion de l'équipement est assurée par le délégataire qui réalise l'ensemble des documents de communication et de marketing, en conformité avec la charte graphique définie en accord avec GBA. Cependant tous les supports qu'ils soient sous format papier, numériques ou audiovisuels doivent comporter la mention du nom et du logo de l'agglomération et, lorsque cela est possible, une mention précisant qu'AINTEREXPO est un équipement appartenant à GBA dont la gestion a été déléguée.

L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires que des enseignes mentionnant GBA seraient désormais présentes sur le site et que le délégataire veille à faire respecter l'apposition des logos de GBA sur l'ensemble des supports.

Ainsi, de nombreux événements culturels et sportifs sont organisés par le délégataire tels que le « hashtag festival » (événement « geek » et pop culture), pour lesquels le logo de l'agglomération apparaît et lors duquel GBA organise avec des partenaires un stand de « jobdating » (« rendez-vous de l'emploi) orienté vers les métiers de l'industrie destiné à permettre aux visiteurs de rencontrer de potentiels employeurs. Ainterexpo accueille également le jumping international, pour lequel un prix de l'agglomération est décerné.

GBA a en outre participé aux salons de l'habitat se tenant à Ainterexpo de 2018 à 2020⁶².

3.5.4 Le réseau de transport en commun

L'EPCI est autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sur son territoire et met en œuvre une politique volontariste en faveur des alternatives à la conduite automobile. Elle a confié la gestion et l'exploitation du service public de transports de voyageurs à la société Keolis dans le cadre d'une délégation de service public. Ce contrat est un vecteur de communication important car il prévoit différentes clauses lui permettant de bénéficier de d'affichages publicitaires.

La société délégataire est chargée de mettre en œuvre la promotion, la valorisation, l'information, la communication et la démarche marketing afférentes au réseau, dans sa globalité. Toutefois c'est l'autorité délégante (GBA) qui détermine et modifie les logos, marques, modèles et chartes graphiques composant l'image du réseau de transport public

⁶¹ Situé à Bourg-en-Bresse.

⁶² 1 687 € en 2018, 1 907 € en 2019, 1 704 € en 2020.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

urbain, ceux-ci étant sa propriété exclusive. La société est donc chargée de la mise en œuvre de cette image sur les services délégués. Les supports de communication employés par le délégataire doivent comporter la dénomination, la marque de Keolis et le logo de GBA.



La convention prévoit également qu'à l'arrière des véhicules, l'autorité délégante dispose d'un droit d'affichage gratuit d'une durée totale de 12 semaines par an sur les espaces publicitaires des véhicules⁶³. La deuxième semaine de chaque mois est réservée à GBA pour sa propre communication, ce qui lui assure une diffusion importante de ses campagnes relatives aux actions culturelles, sportives ou en lien avec la promotion du territoire. Ainsi, elle a communiqué sur des événements récurrents tout au long de la période tels que Jazz day, le printemps des arts, les événements de la Plaine tonique ou encore les festivités d'hiver. Mais elle a également communiqué sur des campagnes plus ponctuelles comme le championnat de France de natation synchronisée à Carré d'eau en 2018, la promotion du tour de France en 2020 ou encore le label « Etik'table » en 2021 et 2022. L'agglomération a permis à la ville de bénéficier de cet affichage notamment pour communiquer sur le festival « Couleurs d'amour » durant toute la période de contrôle. Ce partenariat ponctuel entre la ville et l'EPCI résulte d'accords informels,⁶⁴ tout comme pour le mobilier urbain. La chambre l'invite donc à formaliser ceux-ci, ce que l'agglomération s'engage à mettre en œuvre pour l'avenir.

3.5.5 Le mobilier urbain

Grand Bourg Agglo et la ville de Bourg-en-Bresse se sont associées dans le cadre d'un groupement de commande, dont la ville a été désignée coordonnateur, afin de lancer un marché de « fourniture, location, installation, entretien et exploitation commerciale de mobiliers urbains sur le domaine public » des deux entités. Ce dernier a été notifié le 22 octobre 2007 à la société JC Decaux pour une durée de 12 ans, soit jusqu'au 22 octobre 2019. En cours d'exécution, 6 avenants ont été conclus avec le prestataire dont trois ayant eu pour effet de prolonger la durée du marché, portant l'échéance maximale au 28 février 2023 (sur ce point cf *infra, partie commande publique*).

Durant la période de contrôle, le marché de 2007 a été exécuté et a constitué un vecteur de communication pour l'agglomération, notamment à travers les abris-voyageurs⁶⁵ sur lesquels le logo de l'EPCI devait être apposé. Le reste du mobilier urbain, principalement implanté sur le domaine public de la ville, a servi aux campagnes de communication de celle-ci. Toutefois,

⁶³ L'impression des supports restant à la charge de GBA, ce coût est estimé d'après les grands livres à 22 821 € sur la période (2018 : 3 937 € / 2019 : 6 262 € / 2020 : 984 € / 2021 : 3 878 € / 2022 : 7 760 €).

⁶⁴ Le service de la communication de GBA tient un planning concernant les événements pour lesquels un affichage sera réalisé à l'arrière des véhicules, la ville s'insère dans ce planning.

⁶⁵ Lors du lancement du marché, GBA possédait 58 abris voyageurs non publicitaires pour lesquels le titulaire devait assurer la location maintenance et entretien moyennant un coût global et forfaitaire (885 950 € HT sur la durée totale du marché).

Durant la période, 516 449 € TTC ont été versés à la société Decaux pour la « location d'abri bus » (via le budget annexe transports).

sur la base d'accords non formalisés, l'agglomération a pu bénéficier d'une à deux campagnes d'affichage maximum par an sur les mobiliers urbains de 2m² et 8m² (sauf en 2022). Elle s'en est servie pour mettre en avant des événements tels que le festival Jazz Day ou encore les portes ouvertes du conservatoire⁶⁶.

La création et l'impression des supports de communication sont à la charge de l'EPCI. D'après les grands livres, 3 051 € TTC ont été versés sur la période au titre de la réalisation et l'impression d'affiches.

En 2023, la ville et l'agglomération ont décidé de renouveler les prestations de mobiliers urbains à travers une concession de service. Ce contrat a été attribué à la même société le 30 mars 2023. Bien que la définition du périmètre n'ait pas été fondamentalement modifiée par rapport à 2007⁶⁷, une clause relative à la communication extraterritoriale impose au prestataire, deux fois par an, de proposer un réseau de 200 faces minimum sur la région pour des campagnes à rayonnement régional. Dans la pratique, il est envisagé que la ville et l'agglomération se répartissent ces campagnes extraterritoriales, les deux collectivités s'engageant à formaliser cette répartition, tout comme elles s'engagent à formaliser les accords qu'elles pourraient passer concernant l'affichage de campagnes de communication sur les mobiliers urbains prévus dans le contrat de concession.

GBA dispose désormais de 4 campagnes annuelles sur les abris bus (comprenant 33 faces pour chaque campagne : cf. annexe 1) et n'a plus à verser le forfait au titre de la location maintenance des abris bus non publicitaires (comme cela été le cas pour le marché de 2007). Le concessionnaire se rémunère, à titre principal, sur la base des recettes tirées de l'exploitation publicitaire des mobiliers urbains. Toutefois les autorités concédantes peuvent commander au moyen d'un bordereau de prix unitaire (BPU) annexé au contrat, des prestations de déplacement ou de dépose/repose de mobilier qu'elles assumeront financièrement⁶⁸.

Selon l'agglomération, la concession est un vecteur de communication très précieux qui a permis à la fois la gratuité totale des campagnes de communication et une diminution de 30 % de la surface de publicité commerciale. Elle permettra aux deux entités bénéficiaires de communiquer à moindre coût. GBA indique que la ville a diminué près de 60 % des faces qui lui étaient réservées impactant l'étendue de sa communication dans le but de ne pas réduire le nombre d'abris-voyageurs pour GBA, intégrés au contrat sans contrepartie financière de la part de l'agglomération (le forfait ayant disparu). Sur ce point, la chambre constate la baisse du nombre de mobiliers urbains dans le contrat de concession et la disparition du forfait lié au changement de forme de contrat.

⁶⁶ L'EPCI a communiqué sur le mobilier urbain (hors abris-voyageurs) :

- en 2018, pour le festival jazz day et les portes ouvertes du conservatoire ;
- en 2019, pour la campagne de communication La station et jazz day ;
- en 2020 pour le festival jazz day, en 2021 pour le nouveau conservatoire.

⁶⁷ Il porte sur :

- la mise à disposition, l'installation, la maintenance, l'entretien, l'exploitation commerciale des :
 - Abris-voyageurs des usagers des transports en commun publicitaires ;
 - Mobiliers urbains d'information municipale et publicitaire ;
 - Mobiliers d'affichage administratif et municipal.
- la mise à disposition, l'installation, la maintenance, l'entretien des mobiliers non publicitaire :
 - Colonnes culturelles ;
 - Abris-voyageurs des usagers des transports en commun non-publicitaires.

⁶⁸ Au-delà des 5 % de mobiliers installés par an par le concessionnaire.

3.6 Le respect des règles de pluralisme et de communication en période électorale

Les articles L. 2121-27-1 et L. 5211-1 du Code général des collectivités territoriales, prévoient qu'un espace doit être réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité dans toute publication comportant des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil communautaire, y compris sur le site internet⁶⁹. Si selon l'ordonnateur il n'existe actuellement pas d'opposition au sein du conseil communautaire, le règlement intérieur devrait prévoir la possibilité que des conseillers communautaires puissent s'exprimer même individuellement dans le cas où ils estimeraient se placer dans l'opposition. L'absence de groupes politiques en début de mandat n'empêche pas qu'une opposition puisse naître en cours de celui-ci⁷⁰.

En application de l'article L. 52-1 du code électoral⁷¹, il est interdit d'utiliser tout procédé de publicité à des fins de propagande électorale, et ce pendant les six mois précédant le mois de l'élection, soit, concernant la période sous revue, pendant les mois de septembre 2019 à mars 2020. Il ressort de la jurisprudence que pendant la période pré-électorale la communication de la collectivité doit être neutre, c'est à-dire présenter un caractère habituel, éviter d'évoquer les élections et les thèmes de campagne de l'élu candidat ou de le mettre en valeur. Les supports de communication doivent être antérieurs à la campagne. Une note de la directrice de la communication, datée de juin 2019, adressée aux agents de GBA, en rappelait les principes.

Il est constaté, sur cette période⁷²

- l'inauguration de l'office de tourisme (7 septembre 2019) ;
- l'inauguration de la tribune sud du stade Verchère (18 janvier 2020) – création de 450 places supplémentaires, aménagement d'un espace de réception et d'une tribune presse ;
- l'inauguration après rénovation de la piscine Plein soleil dont l'utilisation est réservée aux clubs et aux scolaires (14 février 2020, coût des travaux 1,1 M€).

La chambre rappelle que l'inauguration d'une réalisation municipale n'est par principe pas interdite⁷³, l'important étant qu'elle ne soit pas anticipée ou retardée en vue d'influer sur le vote prochain des électeurs⁷⁴. Les évènements précités ne semblent pas excéder le champ de la communication autorisé en période pré-électorale.

⁶⁹ Arrêt du Conseil d'État du 14 avril 2022 (n° 451097).

⁷⁰ TA Lyon, 1806052, du 11 juin 2020 « il résulte des dispositions de l'article L. 2121-27-1 (...) que les conseillers municipaux d'opposition peuvent s'exprimer soit collectivement, par une tribune présentée au nom de leur groupe, soit individuellement s'ils n'appartiennent pas à un groupe ».

⁷¹ À compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin.

⁷² Constats réalisés sur le fil twitter de l'agglomération – pas d'historique facebook avant 2021.

⁷³ CE, 13 mai 2009, n° 321879 : JurisData n° 2009-075497.

⁷⁴ Constitueront donc des éléments d'une campagne de promotion publicitaire prohibée par l'article L. 52-1 du Code électoral, l'inauguration en période préélectorale d'équipements municipaux fonctionnant depuis plusieurs mois voire depuis plus d'une année (CE, 7 mai 1997, n° 176788 : JurisData n° 1997-050624), ce qui ne sera pas le cas de l'inauguration récente d'une nouvelle réalisation telle qu'une médiathèque (CE, 17 juin 2015, n° 385204).

3.7 L'absence de suivi et de démarches formalisées d'évaluation

Comme pour les autres politiques publiques, au regard des moyens qu'elle lui consacre, l'agglomération doit pouvoir mesurer l'efficacité (atteinte des objectifs) et l'efficience (atteinte des objectifs au meilleur coût) de sa communication institutionnelle. En l'espèce, l'EPCI doit s'assurer que son rôle et ses actions sont mieux identifiés et que sa notoriété a progressé grâce à la stratégie de communication mise en œuvre.

GBA ne dispose toutefois pas d'outils pour effectuer cette analyse. En effet, la direction de la communication n'établit pas de rapports d'activité, et aucune enquête n'a été effectuée auprès des habitants durant la période contrôlée⁷⁵, notamment pour des raisons de coût. Le service indique toutefois que l'efficacité de certaines campagnes ou la bonne connaissance de certaines actions, notamment en ce qui concerne l'évolution des règles de collecte des déchets, est prise en compte par les retours des maires des communes membres et par les agents travaillant au contact des habitants ou de retours spontanés de ceux-ci. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à ce que la direction de la communication établisse un rapport d'activité annuel.

4 LES RESSOURCES HUMAINES AFFECTÉES À LA COMMUNICATION

4.1 L'évolution des effectifs

Les effectifs de la direction de la communication ont été relativement stables au cours de la période. En moyenne, un tiers des effectifs est composé de contractuels. Les évolutions observées sont principalement liées à la suppression du poste de la chargée de communication marketing territorial en 2022, la séparation des fonctions de communication interne et le départ de la directrice de la communication en mars 2023.

Le tableau suivant reprend, au 31 décembre de chaque exercice de la période examinée, les évolutions de l'effectif de la direction de la communication, en ETP (hors communication interne). L'effectif à la fin du mois de juin 2023 intègre les recrutements qui ont été effectués. L'activité des directeurs de cabinet successifs au titre de la direction de la communication a été estimée à 50 % de leur temps de travail à GBA.

⁷⁵ Le bureau communautaire du 26 février 2024 a toutefois validé le lancement d'une étude de lectorat afin d'appréhender l'influence du magazine de l'agglomération auprès des habitants du territoire.

Tableau n° 21 : Répartition des effectifs de la direction de la communication (en ETP)

<i>Au 31/12</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Juin 2023
Catégorie A	1,95	1,95	2,07	2,07	2,07	1,07
<i>Dont titulaires</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>1</i>
<i>Dont collaborateur de cabinet*</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>	<i>0,07</i>	<i>0,07</i>	<i>0,07</i>	<i>0,07</i>
<i>Dont contractuels</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Catégorie B	2,7	2,7	2,7	2,7	2	3
<i>Dont titulaires</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Dont contractuels</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
Catégorie C	1	1	1,5	0,7	0,2	0,7
<i>Dont titulaires</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>
<i>Dont contractuels</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Apprentis	0	0	0	1	1	1
Effectif total en ETP (hors communication interne)	5,65	5,65	6,27	6,47	5,27	5,77

Source : Grand Bourg Agglo – retraitement CRC

Tableau n° 22 : Effectifs en ETP consacrés à la communication

	12/2018	12/2019	12/2020	12/2021	12/2022	06/2023
<i>Service communication (hors communication interne)</i>	5,65	5,65	6,27	6,47	5,27	5,77
<i>ETP agents chargés de la communication dans d'autres directions</i>	3,15	3,15	3,15	3,15	3,15	3,15
Total communication tous services	8,8	8,8	9,42	9,7	8,42	8,92

Source : Grand Bourg Agglomération retraitement CRC

4.2 Les postes de directeurs de la communication successifs

Au cours de la période contrôlée, la direction du service communication a été assurée par un agent titulaire, qui était toutefois sous l'autorité des directeurs de cabinet successifs de GBA.

La chambre relève qu'aucune fiche de poste n'existait la concernant. Depuis son départ, en avril 2023, la directrice a été remplacée, pour une partie de ses attributions, par l'actuel directeur de cabinet, mutualisé avec la ville⁷⁶ dont l'emploi appelle les observations développées *infra*. Cette situation a vocation à être pérenne, l'EPCI ayant indiqué que cette réorganisation avait permis le recrutement d'une seconde graphiste.

Cette réorganisation, qui a entraîné la suppression d'un poste de direction et la modification des attributions des agents, est donc intervenue sans avoir été soumise au comité technique, et sans avoir été formalisée (cf. *infra*). Le remplacement de la directrice n'a donné

⁷⁶ 85 % pour la ville de Bourg-en-Bresse et 15 % pour l'EPCI.

lieu à aucune déclaration de vacance. De même, aucune fiche de poste ne précise les attributions du nouveau directeur de la communication. Les fiches de poste des agents qui prennent en charge une partie des précédentes attributions de la directrice n'ont pas été non plus actualisées.

M. X a été nommé directeur de cabinet à temps non complet à 3,5 / 35^{ème} par un arrêté du 19 avril 2017⁷⁷. Cet arrêté mentionne une rémunération indiciaire, sans qu'aucune référence ne soit faite à l'emploi de référence utilisé, cette rémunération ayant été fixée par rapport à celle qu'il percevait à la ville de Bourg-en-Bresse⁷⁸. Or, l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987⁷⁹ prévoit que la rémunération et le régime indemnitaire d'un collaborateur de cabinet ne peuvent excéder 90 % de ceux versés à l'agent occupant soit l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé, soit celui du grade administratif le plus élevé. L'absence cette référence ne permet pas de s'assurer aisément que cette rémunération respecte les dispositions applicables, ce qui est au demeurant le cas. Une délibération du 27 juillet 2020 a ensuite créé un poste de directeur de cabinet correspondant à 0,15 ETP, voté les crédits correspondant et fixé la rémunération maximale de celui-ci par référence à l'emploi fonctionnel de DGS d'une communauté d'agglomération comptant une population de 80 à 150 000 habitants. Un arrêté du 5 août 2020 le nomme directeur de cabinet à temps non complet de 5,25 / 35^{ème}.

Or, dans les faits, alors qu'il existait un poste de directeur de la communication, M. X a assuré cette fonction jusqu'à son départ fin septembre 2021. Il apparaît comme tel sur l'organigramme et a réalisé en mars 2021 le seul entretien d'évaluation figurant dans le dossier administratif de la directrice de la communication. Il semble donc que ces attributions aient été exercées en l'absence de tout support juridique le nommant à cette fonction. Par ailleurs, M. X a été rémunéré par la ville de Bourg en Bresse et par GBA. Or, son dossier administratif ne comporte aucun élément relatif à ce cumul d'emploi.

À la suite du départ de M. X en septembre 2021, M. Y a été recruté en octobre 2021 comme directeur de cabinet à temps non complet. Son dossier administratif ne comporte pas de contrat de travail mais simplement un arrêté de nomination en qualité de collaborateur de cabinet à temps non complet (5,25 / 35^{ème}) et une simulation de rémunération à partir non pas de la référence fixée par la délibération, mais du grade terminal du cadre d'emploi le plus élevé de l'EPCI, qui est plus important. Sa rémunération respecte pour autant les dispositions du décret précité bien qu'ayant connu une progression par rapport à celle de son prédécesseur pour des attributions similaires. L'ordonnateur souligne que cette évolution est liée d'une part à la différence de profils et d'autre part au changement d'indice terminal de référence permettant le calcul de la rémunération des collaborateurs de cabinet. Enfin, aucun élément relatif au cumul d'emploi ne figure dans son dossier. L'ordonnateur indique, qu'à l'avenir, il appliquera les dispositions de l'article 9 du décret du 30 janvier 2020 pour entériner le cumul d'emploi du directeur de cabinet prévoyant la présentation d'une déclaration écrite à l'autorité hiérarchique.

⁷⁷ Le tableau des emplois annexé à la délibération du 29 octobre 2018 mentionne l'existence d'un poste de collaborateur de cabinet à temps complet.

⁷⁸ Pour laquelle il travaillait par ailleurs à temps plein.

⁷⁹ Article 7 du décret n° 87-1004 : Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement. Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La chambre prend acte de cet engagement même si cet article décret s'applique aux cumuls d'une activité publique avec une activité privée lucrative.

Dans les faits, M. Y a exercé les fonctions de directeur de la communication en supervisant la direction de la communication, puis de façon complète depuis le départ de la directrice de la communication. Il ne bénéficie pas d'une délégation de signature. Cette fonction ne repose donc sur aucune décision formalisée lui en confiant les attributions.

4.3 Le recrutement des agents

Sur l'ensemble de la période sous revue, 12 personnes ont travaillé au sein de la direction de la communication, dont trois qui en sont parties. En moyenne, un tiers des personnels sont des non-titulaires. Après analyse des dossiers des personnels de la direction de la communication, la chambre a pu relever plusieurs anomalies relatives au recrutement ou à la gestion de la carrière de ces agents.

Tout d'abord, les demandes de création de poste font l'objet d'une demande formalisée et motivée normalement transmise au service ressources humaines et ensuite soumise à la commission des emplois. Toutefois, la création d'un poste de la direction n'a pas suivi ce processus.

Une sélection des candidatures est effectuée par le service ressources humaines et par le service communication. Les candidats sont reçus par un jury⁸⁰ dont l'avis est motivé et détaillé, ce qui permet de comprendre le choix effectué. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique s'être doté en avril 2023 d'une « procédure de recrutement » par la création d'une « commission des emplois » afin de rationaliser ceux-ci, même s'il ne fournit pas de preuve de son activité.

Les recrutements d'agents contractuels n'ont toutefois pas tous fait l'objet d'une déclaration de vacance d'emploi réellement opérante. Or, préalablement à toute embauche de titulaire comme de contractuel, l'autorité territoriale est tenue de respecter les dispositions des articles L. 411-8 et L. 313-4 du code général de la fonction publique (CGFP). Cette déclaration de vacance constitue une formalité obligatoire et un délai raisonnable entre la publication et le recrutement, de l'ordre de deux mois doit être respecté. À défaut, et conformément à la jurisprudence, les nominations d'agents concernés doivent être considérées comme ayant été prises à l'issue d'une procédure irrégulière. La notion de délai raisonnable vise à permettre de satisfaire au principe de mobilité des fonctionnaires et à leur offrir la possibilité de postuler. Ainsi, l'un des postes pourvu n'a pas respecté un tel délai. Par ailleurs, ces avis de vacance peuvent être inopérants du fait de la réalisation des démarches relatives à la signature du contrat antérieures à la date de fin d'avis de vacance de l'emploi ou encore de prise de fonctions le même jour que la publication de l'avis de vacance de poste, ce qui a été constaté à deux reprises. L'ordonnateur s'engage désormais à être plus vigilant sur ce point et à respecter le délai de publication d'un mois avant l'organisation d'un jury de recrutement.

⁸⁰ Composé d'un membre du service ressources humaines, du responsable de service, éventuellement du directeur, du directeur adjoint ou d'un élu.

Le motif invoqué pour recourir à un contractuel est parfois erroné : ainsi, pour l'un des agents, ses CDD conclus de février 2018 à décembre 2022 l'ont été au motif d'un accroissement temporaire d'activité alors que ce poste a été pérennisé.

Les recrutements sont en outre effectués dans des filières différentes, parfois peu lisibles : ainsi, pour l'un des postes du service l'agent recruté a été embauché comme contractuel sur un poste de la filière technique. Or, les jurys de recrutement mis en œuvre lors du renouvellement de ses contrats constatent régulièrement l'absence de candidats de cette filière. En outre, GBA a créé un autre poste avec des compétences similaires mais cette fois sur un poste de rédacteur dans la filière administrative.

Enfin, le même poste peut être pourvu par un contractuel, mais avec un grade de référence évolutif : attaché, puis rédacteur puis, à nouveau, attaché.

La chambre invite donc GBA à assurer une plus grande cohérence dans la définition des postes et à veiller à la transparence de ses procédures de recrutement, de façon à garantir le respect du principe d'égal accès aux emplois publics. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à mettre en œuvre les préconisations du rapport même s'il ne fixe pas d'échéance.

4.4 Les conditions d'emploi

Le niveau de rémunération des agents du service communication est cohérent dans l'ensemble. Le volume des heures supplémentaires est très limité et aucun agent de catégorie A n'en a perçu. Le dossier de l'un des agents de la direction ne comportait par contre qu'une seule évaluation sur la période.

Les agents ayant quitté le service au cours de la période sont partis dans le cadre d'une mutation interne, ce qui n'appelle pas d'observations particulières.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux cadres d'emploi équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité⁸¹ qui comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir. L'assemblée délibérante doit fixer les conditions d'attribution, le plafond et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes⁸².

GBA a transposé le régime indemnitaire par une délibération en date du 9 juillet 2018 qui en ouvre le bénéfice aux contractuels. Outre les plafonds mentionnés dans celle-ci, une grille interne définissant les montants moyens versés a été élaborée. Toutefois, le contrôle des dossiers a montré qu'un agent percevait un régime indemnitaire supérieur aux montants définis en interne, mais respectant le montant maximal de la délibération, ce qui permettait de lui

⁸¹ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 devenu l'article L. 714-4 du CGFP.

⁸² Articles 1 et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

maintenir presque intégralement le salaire qu'il percevait dans son précédent poste. Par ailleurs, aucun agent n'a perçu le CIA durant la période de contrôle car la délibération décidait de ne pas valoriser celui-ci ce qui était irrégulier. En cours de contrôle, le conseil communautaire a régularisé cette situation et adopté une délibération, en date du 18 décembre 2023, fixant les montants annuels du CIA.

4.5 La masse salariale liée à la communication

La masse salariale liée aux dépenses de communication a été calculée à partir de la rémunération annuelle brute des agents ayant en tout ou partie des missions qui s'y rattachent, à laquelle ont été ajoutées les charges patronales⁸³. La proportion retenue est celle qui est indiquée dans les développements *supra*.

Tableau n° 23 : Masse salariale brute dédiée à la communication

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Direction de la communication</i>	224 175	299 017	286 037	259 666	253 420	1 322 315
<i>Autres services</i>	113 040	113 040	113 040	113 040	113 040	565 200
Total	337 215	412 057	399 077	372 706	366 460	1 887 515

Source : fichiers paye retraitement CRC

La masse salariale dédiée à la communication est ainsi resté globalement stable au cours de la période contrôlée.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

Dans le cadre de son enquête sur les dépenses de communication, la chambre a contrôlé les achats liés à cette thématique. Elle n'a pas contrôlé les procédures de commande publique de l'EPCI dans leur intégralité mais s'en est tenue à des constatations propres aux marchés liés à la communication.

⁸³ Calculée sur la base de 0,38 % de la rémunération salariale brute.

5.1 Le contexte organisationnel

Le service de la commande publique, initialement rattaché à la direction de l'administration générale, est devenu une direction de la commande publique en 2022. Elle est constituée d'une directrice et de quatre agents. Durant la période sous revue, deux accords-cadres passés par voie de procédure adaptée ont été gérés par le service commande publique (cf. *infra*).

Les achats inférieurs à 40 000 € HT sont gérés en autonomie par les services opérationnels, à l'aide d'une procédure et des modèles rédigés par la direction commande publique et disponibles sur l'intranet de l'agglomération. Elle est très précise et préconise aux services opérationnels de réaliser une procédure de mise en concurrence pour tout achat compris entre 0 et 40 000 € HT. La direction commande publique intervient sur demande des services et assure une mission de conseil. Au-delà de ce seuil, des procédures existent également afin de définir le rôle de chaque service et ses missions. Ainsi, les services opérationnels assurent la définition technique du besoin, rédigent les cahiers des charges techniques, les pièces financières puis l'analyse des offres. La direction commande publique rédige les pièces administratives et gère le suivi de la procédure.

Au sein de la direction de la communication, durant la période sous revue, la directrice s'occupait de la définition du besoin et de l'analyse des offres, pour les achats supérieurs à 40 000 € HT. En deçà de ce seuil, la direction indique demander systématiquement des devis « *quand la somme est proche du seuil de 40 000 € HT* ». Elle indique également que « *pour des sommes inférieures, il peut être signé un bon de commande de gré à gré sans mise en concurrence si le montant ne le justifie pas* ». Ces réponses générales ne permettent pas d'identifier quels sont les achats et les montants de référence pour lesquels elle recourt à ces pratiques, ce qui ne permet dès lors pas de s'assurer que les dispositions de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique⁸⁴ sont systématiquement respectées. Par ailleurs, les devis demandés ne font pas l'objet d'un suivi ni d'un archivage au sein de la direction, ce qui n'offre aucune garantie de régularité ni de traçabilité et expose l'établissement à un risque contentieux. La chambre invite donc l'établissement à être plus rigoureux sur ce point.

⁸⁴ Cet article prévoit : « *L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros hors taxes et qui remplissent la condition prévue au b du 2° de l'article R. 2123-1.*

L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. »

5.2 Le contrôle de certains marchés de communication

5.2.1 Fourniture et livraison d'objets promotionnels

L'agglomération a notifié le 15 mars 2019 le marché de fourniture et livraison d'objets promotionnels à la société DIMO. Cet accord-cadre a été conclu pour une durée d'un an, reconductible deux fois pour la même période, soit trois ans au total. Il comporte un montant minimum de 10 000 € HT et un montant maximum de 30 000 € HT par période, soit 90 000 € HT sur la durée totale.

L'étude des grands livres a démontré que les montants précités ont été respectés. Cependant il a été constaté que ce tiers est intervenu pour des prestations hors marchés relevant pourtant de commandes d'objets promotionnels⁸⁵.

Le rapport d'analyse des offres apparaît détaillé sur certains points : il mentionne les barèmes de notation pour chaque critère, décrit les demandes de précisions effectuées avec les différents candidats, ce qui relève d'une bonne pratique.

Cependant l'analyse de la valeur technique démontre que seule l'offre du titulaire sortant ne présente aucun point faible sans que ceci soit étayé par des commentaires précis dans l'analyse, les autres sociétés ne répondant, pour leur part, pas toujours aux attentes de l'acheteur.

Le cahier des clauses particulières (CCP) imposait ainsi « des produits labellisés « PEFC ou FSC »⁸⁶ pour huit articles du bordereau des prix unitaires (BPU) ainsi que des matériaux recyclés pour le reste des produits. L'analyse réalisée par les services manque de transparence et ne permet pas de comprendre la note finale attribuée au regard de ces exigences. Le commentaire mentionne, pour les soumissionnaires autres que le titulaire, que la proposition est « [...] *partiellement remplie* » : sans toutefois préciser les produits concernés pour l'une des offres ni en quoi l'offre présentée ne remplit que partiellement les attentes de l'acheteur⁸⁷.

L'annexe du rapport d'analyse des offres ne permet pas non plus de s'assurer du respect du principe de transparence. En effet, la note est attribuée avec un commentaire général sans justification du choix, ce qui ne permet pas de connaître les points forts et faibles des produits proposés par chaque soumissionnaire, ni de s'assurer du respect de l'égalité de traitement entre ceux-ci. En outre, le barème défini dans le rapport n'a pas toujours été respecté.

La chambre invite donc l'agglomération à être plus rigoureuse dans l'analyse des offres afin de s'assurer du respect des principes de transparence et d'égalité de traitement entre les soumissionnaires. Afin d'aider les services face à ces difficultés, l'ordonnateur signale, dans sa réponse aux observations provisoires, que la direction de la commande publique a élaboré une

⁸⁵ Commandes de crayons de couleurs avec marquage digital et infographie (387 €), stylet avec tampographie, marquage et infographie (405 €), stylos bille média pour le centre de vaccination (1 559 €). Articles prévus au BPU.

⁸⁶ Le label « PEFC » garantit que les produits réutilisés sont recyclés à 100 %. Le label « FSC » permet de garantir que les produits sont composés d'au moins 70 % de matériaux recyclés.

⁸⁷ L'annexe du rapport d'analyse des offres ne détaille que très peu voire pas du tout le respect des exigences en matière environnementale alors que le règlement de la consultation imposait la remise de fiches de données environnementales (produits éco conçus) en son article 5.1. Cette information n'est pas reprise dans l'analyse.

fiche permettant de préciser les attendus des analyses conformément au code de la commande publique.

5.2.2 Conception, fabrication et pose de supports de signalétique

Le 1^{er} juillet 2020, le marché de conception, fabrication et pose de supports de signalétique a été notifié à la société DIDIER SIGNALETIC pour un montant maximum de 70 000 € par période⁸⁸ et pour une durée de 3 ans maximum (1 an reconductible 2 fois pour la même durée). Les éléments de procédure sont recensés en annexe n° 2 et n'appellent pas d'observation de la part de la chambre. Cependant des dépenses hors marché ont été détectées dans les grands livres durant la période de contrôle (cf. partie 5.3).

L'analyse des offres n'appelle pas d'observation de fond. La chambre relève simplement que la méthode de notation n'est pas mentionnée dans le rapport d'analyse des offres. Bien que cette pratique ne relève pas d'une obligation pour l'acheteur, elle permet de comprendre le nombre de points attribués à chaque soumissionnaire et permet de garantir une totale transparence. L'ordonnateur qui a fourni, en réponse aux observations provisoires, la méthode de notation utilisée pour le choix du fournisseur, déclare que la méthode de notation est désormais mentionnée dans le règlement de la consultation dans un souci de transparence.

5.2.3 Marché relatif à la fourniture, location, installation, entretien et exploitation commerciale de mobiliers urbains

Comme évoqué supra (« *Le mobilier urbain* »), la ville, en sa qualité de coordonnateur du groupement de commandes constitué avec l'agglomération, a conclu le 22 octobre 2007 un marché⁸⁹ avec la société Decaux pour une durée de 12 ans. Ce marché étant hors période de contrôle, la chambre n'a pas contrôlé la procédure de passation.

Cependant, en cours d'exécution, six avenants ont été conclus avec le titulaire dont 4 durant la période de contrôle, ces derniers ont donc été analysés dans le tableau ci-après. La ville et GBA ont fourni, en cours de contrôle, une réponse commune sur les conditions de conclusion des avenants.

⁸⁸ D'après les grands livres du budget principal, 6 644,40 € TTC ont été versés dans le cadre du marché entre 2021 et 2022 (aucune dépense 2020 n'a été passée sur le marché).

⁸⁹ Négocié sans publicité ni mise en concurrence avec la société DECAUX en application de l'article 35-II 3° du CMP.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 24 : Liste des avenants conclus durant la période de contrôle⁹⁰ et dans le cadre du marché de fourniture, location, installation, entretien et exploitation commerciale de mobiliers urbains

N° d'avenant	Date signature	Modifications introduites
3	29 / 07 / 2019	- Prolongation de la durée d'exécution du marché pour une durée d'un an maximum afin de mettre en place la nouvelle concession de services et de la période pré-électorale. La nouvelle échéance du marché est fixée au 22 octobre 2020 - Incidence financière de 8,33 % du montant initial du marché en raison de la prolongation du versement du prix global et forfaitaire au titulaire pour la location et maintenance des abris voyageurs non publicitaires.
4	13 / 10 / 2020	- Prolongation de la durée d'exécution du marché pour une durée d'un an maximum en raison de la crise sanitaire. La nouvelle échéance du marché est fixée au 22 octobre 2021. - Incidence financière de 15,60 % du montant initial du marché (avenants 3 et 4 compris). Le montant de cette nouvelle période comprend 2 mois de gratuité en raison de la période de confinement.
5	06 / 10 / 2021	- Prolongation de la durée d'exécution du marché pour une durée d'un an maximum en raison des impacts de la crise sanitaire, de la révision non achevée du règlement local de publicité et de la nécessité de garantir la continuité du service auprès des usagers notamment celui des transports publics assuré par la CA3B. La nouvelle échéance du marché est fixée au 22 octobre 2022. - Incidence financière de l'avenant n° 4 rectifiée et diminuée à 13 % en raison de la prise en compte du chiffre d'affaires du titulaire. - Incidence financière totale avec l'avenant n° 5 : 19,7 % du montant initial du marché en raison de la prolongation du versement du prix global et forfaitaire au titulaire pour la location et maintenance des abris voyageurs non publicitaires.
6	18 / 10 / 2022	- Prolongation de la durée d'exécution du marché pour une durée de 4 mois et une semaine en raison de la nécessité d'assurer la continuité de service public auprès des usagers. La nouvelle échéance du marché est fixée au 28 février 2023. - Incidence financière : 27,14 % du montant initial du marché (tous les avenants compris).

Source : Avenants au marché – Retraitement CRC

Les avenants analysés appellent les remarques suivantes de la part de la chambre :

- Concernant les prolongations successives

La réponse commune apportée justifie la durée initiale de 12 ans par la durée d'amortissements des équipements nécessaires à la fourniture de panneaux de communication et abris voyageurs et explique que cette durée répondait aux exigences de l'article 16 du code des marchés publics qui prévoyait : « [...] la durée d'un marché ainsi que, le cas échéant, le

⁹⁰ Les deux premiers avenants sont hors période de contrôle :

- avenant n° 1, signé le 23 / 03 / 2009, a modifié la convention constitutive de groupement de commandes en transférant à la communauté d'agglomération le paiement du forfait mensuel de location maintenance des 58 abris-voyageurs non publicitaires (auparavant payé par la ville) ;
- avenant n° 2, signé le 01 / 08 / 2016, a ajouté des prix complémentaires pour fixer les prix de déplacement des mobiliers au-delà du quota de 5 % par an figurant à l'article 25 du CCTP.

nombre de ses reconductions, sont fixés en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. »

Les avenants 3 à 6 ont tous eu pour effet d'allonger cette durée initiale de trois ans, quatre mois et une semaine, soit une durée totale de marché de plus de 15 ans.

La ville et GBA justifient l'avenant n° 3 par le lancement de la révision du règlement local de publicité (lancée fin 2019) et son impact sur la surface de publicité commerciale (baisse de 30 % de la publicité commerciale sur le mobilier publicitaire urbain), objet du futur contrat de concession. Elle invoque également la période pré-électorale pour les élections municipales de 2020, relevant un contexte inadapté. Sur ce dernier point, la chambre estime que la période pré-électorale n'empêche pas la mise en œuvre de procédures de passation des contrats publics. Quant à la révision du règlement local de publicité, la chambre constate le manque d'anticipation de la ville, au regard du travail de relance de la concession.

Concernant l'avenant n° 4, il est principalement justifié par le contexte de crise sanitaire ainsi que la défaillance de l'un des co-traitants en charge de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, responsable du travail sur le futur contrat de concession. Sur cet avenant, la chambre partage l'avis de GBA sur le fait que la pandémie Covid et les règles applicables à cette époque permettaient de recourir aux sujétions techniques⁹¹ imprévues et de prolonger la durée du marché.

L'avenant 5 est, lui, justifié par le fait qu'un premier avis allotissant la concession a dû être retiré au motif que c'était inadapté. En outre, GBA invoque le décalage de la révision du futur règlement local de publicité qui était, selon elle, le socle indispensable pour que les candidats à la concession puissent avoir une conception précise de l'environnement juridique qui leur serait applicable. Elle invoque également la nécessité d'assurer la continuité de service auprès des usagers notamment pour les transports publics.

Le dernier avenant est justifié par le retard pris sur le dossier pour les motifs précédemment exposés et les contraintes de calendrier.

Pour ces deux derniers avenants, l'existence des sujétions techniques imprévues citées *supra* n'est pas vraiment démontrée. La chambre constate que GBA ne peut se servir de la nécessité d'assurer la continuité de service public auprès des usagers « *en particulier celui des transports publics assuré par la CA3B* », en raison du retard pris dans le lancement de la nouvelle procédure. En prolongeant la durée à plus de 15 ans, les conditions initiales du marché ont été modifiées de manière substantielle⁹².

⁹¹ Conseil d'État, 7^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, du 30 juillet 2003, n° 223445 : ne peuvent être regardées comme des sujétions techniques imprévues au sens de l'article 20 du code que des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la signature du contrat et dont la cause est extérieure aux parties, telle la pandémie de COVID.

⁹² Les articles 43, 72 et 89 des directives 2014 / 23 (concessions), 2014 / 24 (marchés publics, secteurs classiques) et 2014 / 25 (marchés publics, secteurs spéciaux), puis l'article 139 du décret 2016-360 5° et désormais l'article R. 2194-7 du CMP définissent les modifications substantielles. Sont substantielles des modifications qui introduisent des conditions, qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient permis l'admission de soumissionnaires autres que ceux qui ont été initialement admis ou qui auraient permis de retenir une offre autre que celle qui a été initialement retenue.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

- Concernant l'incidence financière totale

Des avenants, portant le montant du marché à 1 126 439,40 € HT, soit 27 % du montant initial du marché. La chambre rappelle les dispositions de l'article 20 du CMP : « *En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.* »

La jurisprudence considère que le seuil de 15 % du montant initial du marché, est la référence permettant de qualifier le bouleversement économique, au-delà de ce seuil, les modifications peuvent être réputées substantielles.

Selon GBA, ces avenants n'ont généré aucun surcoût, ni dépenses supplémentaires et indique que le montant du marché est « majoritairement lié au chiffre généré ». Sur ces points, la chambre constate qu'un forfait était payé mensuellement à la société Decaux pour la location maintenance des abris-voyageurs, et le titulaire a continué à percevoir les recettes liées à l'exploitation commerciale des mobiliers urbains qui entrent dans la valorisation du marché. Par conséquent les avenants ont donc bien eu un effet sur le montant initial du marché et notamment un coût pour l'agglomération qui versait ce forfait. Seul l'avenant n°4 pouvait satisfaire les conditions posées par l'article 20 précité.

La chambre rappelle à l'EPCI qu'il doit respecter les dispositions applicables en matière de commande publique lorsqu'elle recourt à des modifications de contrat et qu'il ne peut modifier de manière substantielle les conditions initiales du marché par le biais d'avenants successifs.

5.3 Les prestations récurrentes conclues en dehors des procédures appropriées

Marchés publics de faible montant

Un acheteur public peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € HT. Ce seuil était fixé à 25 000 € HT du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2019.

Dans cette situation, il veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin (article R. 2122-8 du code de la commande publique). La sollicitation de devis auprès de plusieurs prestataires permet de satisfaire à cette obligation.

Au-delà de ce seuil, les marchés sont passés après publicité et mise en concurrence.

L'estimation de la valeur du besoin est déterminée, quel que soit le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur des fournitures et services considérées comme homogènes. Pour les besoins réguliers, la valeur est déterminée sur une année (article R. 2121-7).

Les marchés publics répondant à un besoin supérieur à 25 000 € HT sont conclus par écrit (article R. 2112-1).

Au sein de l'EPCI, un agent est chargé d'élaborer une nomenclature des achats. Toutefois, à ce jour un tel outil n'existe pas. Le contrôle des règles relatives à la computation des seuils est donc réalisé *a minima* lorsque les services opérationnels identifient un besoin supérieur aux seuils mais aucun service ne dispose d'une vision d'ensemble permettant de s'assurer du respect des règles de computation. Or, celles-ci imposent à l'établissement de déterminer la nature et l'étendue de ses besoins avec précision. En sa qualité d'acheteur public, il ne peut se soustraire à l'application des procédures en scindant ses achats entre les différents fournisseurs sans qu'une procédure de mise en concurrence appropriée ne soit lancée. La chambre recommande à l'EPCI de se doter d'un tel outil afin d'assurer un contrôle des seuils, actuellement inexistant, ce qui est irrégulier.

Faute d'outil permettant de définir des familles d'achats homogènes, la chambre a contrôlé les prestations identifiées ci-dessous relevant des dépenses de communication.

5.3.1 Les prestations d'impression

Au cours de la période sous revue, l'agglomération a eu recours à différents fournisseurs pour réaliser des prestations d'impression. En 2018, deux marchés relatifs à l'impression, l'un du magazine et du rapport d'activité et l'autre des supports de communication⁹³, couvraient une partie des prestations d'impression mais ceux-ci n'ont pas été relancés depuis leur échéance en

⁹³ Conclues les deux avec la société IME by Est Imprim.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

2020. La direction de la communication conclut néanmoins des achats inférieurs pour un volume inférieur à 40 000 € HT⁹⁴. L'EPCI a donc recours à plusieurs tiers pour des prestations d'impression ainsi qu'à d'autres tiers que le titulaire pour exécuter certaines prestations (Cf. tableau en annexe)⁹⁵.

Les budgets annexes comportent également des prestations d'impression, notamment celui de la Plaine Tonique (31 906 € TTC sur la période qui s'ajoutent aux montants retracés dans le tableau).

Sur la période, les dépenses d'impressions de l'EPCI ont donc représenté 238 344 € TTC, soit 198 620 € HT, sur la période (comprenant les dépenses d'impression de la Plaine Tonique) réparties entre différents fournisseurs, sans mise en concurrence appropriée, car non inclus dans un contrat annuel prenant en compte l'intégralité des dépenses de communication de la collectivité, ce qui est irrégulier.

5.3.2 Les prestations de signalétique

Comme évoqué *supra*, l'agglomération a conclu un marché par voie de procédure adaptée avec la société Didier Signalétic depuis le 1^{er} juillet 2020 pour la pose, la conception, la fabrication et la pose de supports de signalétique. Toutefois l'analyse des grands livres démontre que plusieurs tiers sont intervenus durant la période de contrôle pour des dépenses liées à des supports de signalétique : soit en dehors de toute procédure de mise en concurrence appropriée aux montants dépensés soit pour des prestations hors marchés. Sur la période, les dépenses conclues en dehors d'une procédure de mise en concurrence appropriée pour les prestations de signalétique s'élèvent à 238 640 € TTC, soit 198 867 € HT, comme le démontre le tableau présenté en annexe.

Les prestations réglées au titulaire Didier Signalétic en 2021 et 2022, en dehors du marché public conclu avec la société et cité *supra*, comprennent des panneaux de chantier, totems double face, banderoles, marquages publicitaires, ce qui est irrégulier.

Si l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, soutient que l'appréciation de la chambre est erronée et qu'elle aurait dû répartir les achats entre deux familles (signalétiques permanente et non permanente), la communauté ne dispose pas d'une nomenclature à laquelle la chambre aurait pu se référer pour distinguer entre les deux catégories de prestations. Il n'est pas procédé, par ailleurs, dans sa réponse, à une répartition entre les deux familles qu'il entend distinguer.

5.3.3 Les prestations de photos et reportages photos

En 2017, l'agglomération a conclu un marché avec la société La boîte à images (Christophe Thieux) pour « la réalisation de prestations photographiques pour tous supports de communication généralistes », pour une durée de 3 ans arrivée à échéance le 12 août 2020.

⁹⁴ Comimpress en 2021 et France off set en 2022.

⁹⁵ Par exemple, la brochure la Belle Rencontre tourisme en 6 000 exemplaires en 2018 (montant 3 070 € TTC) ou encore 500 plaquettes pour le Jazz day (1 272 € TTC).

Durant la période de contrôle, 24 199 € TTC ont été imputés sur ce marché. Toutefois, d'autres prestations de photographies ont été réalisées par d'autres tiers que le titulaire de ce marché notamment pour la réalisation de reportages photos pour les 30 ans du centre culturel ou encore pour le livre « La Belle Rencontre ».

Durant la période sous revue, l'agglomération a dépensé 100 374 € TTC, soit 83 645 € HT, de prestations de photographie.

* * *

L'établissement doit recenser l'intégralité de ses besoins et les intégrer dans des procédures de mise en concurrence appropriées à son volume d'achat par famille d'achat homogène. La chambre relève l'absence de contrôle réel des seuils applicables, faute de définition de familles d'achats homogènes. Elle recommande donc à l'agglomération de mettre en place un outil lui permettant d'identifier et telles familles et de s'assurer du respect des règles de computation des seuils.

Recommandation n° 4. : Mettre en place un outil permettant de définir des familles d'achats homogènes et de contrôler les règles de computation des seuils.

6 LES DÉPENSES DE COMMUNICATION

Cadre budgétaire et comptable

GBA applique la nouvelle instruction budgétaire et comptable M57 depuis l'exercice 2023 (instruction M14 auparavant).

Dans la nomenclature fonctionnelle, les dépenses de communication sont identifiées sous la fonction « 0 - Services généraux », dans la rubrique « Information, communication et publicité » (rubrique codifiée 023 sous l'instruction M14 puis 022 sous l'instruction M57⁹⁶). Contrairement à la comptabilité analytique qui permet de dégager les prix de revient, la nomenclature fonctionnelle permet uniquement de répartir, par secteur d'activité et par grande masse, les crédits ouverts et consommés au budget.

Dans la nomenclature par nature, les charges de communication sont notamment imputées au compte 623 « Publicité, publications, relations publiques ». Afin d'estimer le coût de la fonction communication, il convient de leur ajouter les charges de personnels des agents chargés d'une mission de communication.

6.1 L'information budgétaire et la comptabilité analytique

GBA dispose d'un budget principal et de 10 budgets annexes⁹⁷, votés par nature. L'article L. 2312- 3 du CGCT dispose que « *le budget des communes de 10 000 habitants et plus est voté soit par nature, soit par fonction. S'il est voté par nature, il comporte une présentation fonctionnelle* ».

La nomenclature budgétaire et comptable M14, appliquée jusqu'en décembre 2022, prévoit une nomenclature budgétaire dite fonctionnelle qui prévoit que les dépenses et les recettes doivent être ventilées selon la finalité de l'action envisagée⁹⁸, et ce dans le but de « *répondre aux besoins d'information d'ordre politique, économique ou statistique* ». La fonction relative à la communication⁹⁹ est la fonction 023 en M14 (022 en M57). Cette présentation par fonction doit apparaître dans l'annexe 1 des documents budgétaires et, pour les communes de plus de 10 000 habitants, être faite au « *niveau le plus détaillé de la nomenclature fonctionnelle* ». Or, les documents budgétaires de GBA ne faisaient apparaître qu'une

⁹⁶ Les autres fonctions sont : 1 – Sécurité ; 2 - Enseignement, formation professionnelle et apprentissage ; 3 – Culture ; 4 – sport et jeunesse, 5. Interventions sociales et santé ; 6. Famille 7 : Logement, 8 : Aménagement et services urbains, environnement, 9 : action économique.

⁹⁷ Zones d'Activités Economiques (ZAE), Bâtiments Locatifs Industriels (BLI), Plaine tonique, Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM), Eau potable, Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC DSP), Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC), Assainissement (DSP), Assainissement collectif, Production d'Énergie Renouvelable (PER), Transports publics.

⁹⁸ M14 Tome 1 : titre 2 : la nomenclature par fonction.

⁹⁹ Elles comprennent notamment le bulletin de l'entité, les médias locaux (radio, télévision, émetteurs, relais, équipements...), les bornes multimédia, les serveurs internet, les frais d'information de la population tels que les réunions d'information et les frais d'affichage.

présentation globale pour l'ensemble de la fonction 0 « services généraux, administration publique ». Dans le cadre de la nomenclature comptable M57, adoptée depuis le 1^{er} janvier 2023, le budget primitif 2023 détaille, par contre, les sommes consacrées à la fonction 022¹⁰⁰.

Les rapports d'orientation budgétaire ne comprennent par ailleurs pas d'informations particulières sur le montant des dépenses de communication.

Les refacturations intervenant entre le budget principal et les budgets annexes reposent toutefois sur une base de calcul précise, prenant en compte les dépenses d'administration supportées par le budget principal.

Par ailleurs, GBA a mis en place une analyse de ses budgets sous deux formes à compter du budget 2021.

D'abord, l'ensemble des lignes font l'objet d'une classification par politique publique¹⁰¹, ce qui a conduit l'EPCI à mener un travail analytique d'autant plus conséquent que celles-ci sont subdivisés soit par équipement, soit par action, conduisant à de très nombreux libellés¹⁰² qui ont en outre varié au cours de la période. Les dépenses en matière de communication, lorsqu'elles ne sont pas rattachées à une politique publique en particulier, apparaissent ainsi dans la « *politique publique communication* » (PPCM). Les dépenses de communication spécifiques à certains équipements ou actions apparaissent dans les politiques publiques concernées. Les tableaux établis dans le cadre de la préparation budgétaire indiquent ainsi que le budget de la politique publique de communication était en 2021 de 553 293 € dont 285 293 € de dépenses de personnel.

L'ensemble des dépenses et recettes sont aussi analysées à travers huit critères¹⁰³ permettant d'apprécier leur impact sur l'environnement. Les crédits sont ensuite classés en trois puis six catégories¹⁰⁴, la proportion de crédits ayant un impact positif sur celui-ci ayant vocation à augmenter. En matière de communication, le recours à des prestataires locaux utilisant des matières premières dotées d'un label de protection de l'environnement ou des matériaux pérennes et/ou réutilisables, sont valorisées. Il en va de même des actions de communication en faveur de la transition écologique.

Cette présentation s'inscrit dans une volonté de rendre plus lisibles les différentes politiques conduites. Pour autant, alors que GBA dispose de données précises, les différents documents de présentation agglomèrent le coût de différentes politiques publiques. Les dépenses de communication, non rattachées à une politique publique en particulier, sont dans

¹⁰⁰ 40 000 € de dépenses d'investissement et 341 095 € en dépenses de fonctionnement (dont 106 500 € de publicité, relations publiques et publications et 229 295 € de dépenses de personnel).

¹⁰¹ En 2021 : Agriculture-alimentation, gestion des déchets, eau-énergie-environnement, cohésion sociale, communication, culture, économie-innovation ZAE et ESS, petite enfance-social-emploi-insertion, vie étudiante, tourisme, voirie, Plaine tonique, aménagement-urbanisme-foncier-rénovation urbaine-politique de la ville, habitat et logement, informatique, conférences territoriales, services généraux, informatique, sports, transports et mobilité.

¹⁰² 607 libellés en 2022.

¹⁰³ Diminuer les consommations d'énergie et / ou réduire les gaz à effet de serre, augmenter la production d'énergies renouvelables, préserver la biodiversité, réduire l'utilisation de l'eau, préserver la qualité de l'air extérieur et / ou intérieur, s'adapter au dérèglement climatique, développer l'économie circulaire, économiser du foncier naturel.

¹⁰⁴ Engageant puis réalisant la transition écologique, très favorables à l'environnement, favorables à l'environnement, sans impact pour l'environnement, dont l'impact sur l'environnement est à atténuer, dont l'impact est à déterminer.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ce cadre intégrées dans la politique publique « administration générale », ce qui ne permet pas aux élus ou aux citoyens d'en connaître le détail avec précision. Ainsi, l'information dont ils disposent sur le montant des dépenses de communication, bien que plus complète depuis le budget primitif 2023, reste encore très limitée.

Par ailleurs, le contrôle a mis en évidence de nombreuses imputations de dépenses, parfois erronées, dans des comptes divers¹⁰⁵. Les libellés des intitulés sont par contre assez précis.

Enfin, la comparaison entre l'analyse par programme et les extractions effectuées à l'occasion du contrôle¹⁰⁶ montrent que l'ensemble des dépenses de communication n'y sont pas reprises : ainsi, les charges de personnel n'y sont pas rattachées et le recensement des dépenses n'est pas tout à fait complet.

6.2 La nature et l'évolution des dépenses de communication

Dans le cadre de l'enquête, GBA a transmis une estimation de ses dépenses de communication, qu'elle indique s'élever à 6,91 € par habitant en 2018, à 6,86 € en 2019, à 5,41 € en 2020, à 6,99 en 2021 et à 6,65 € en 2022.

Tableau n° 25 : Inscriptions budgétaires rattachées à la communication au titre du budget principal en fonctionnement

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Total	476 900	521 400	507 900	371 750	535 393	2 413 343

Source : GBA

Le recensement des dépenses de communication par la chambre a été établi à partir des libellés des grands livres¹⁰⁷, sous réserve de la complétude de ceux-ci, qui ont permis d'aboutir

¹⁰⁵ Ainsi, le compte 6238 « divers » comporte de nombreuses dépenses (conférence des maires, conseil communautaire, AG du personnel, conférence des 1000 élus) liées à des frais de réceptions, normalement imputées au compte 6257, des prestations de conseil (diagnostic de la marque de territoire) qui pourraient être imputées au compte 611, des dépenses liées aux vœux, normalement imputées au compte 6232, des prestations d'impression et des diffusions publicitaires normalement imputées au compte 623.

Inversement, le compte 6232 fêtes et cérémonies comprend des dépenses d'achats promotionnels (1632 € en 2022), des places de match de foot en 2018, la location d'un écran géant, la facture de la sortie annuelle du personnel en 2019, du matériel pour les animations Aquadays en 2018 et 2019 et des prestations vidéos, des bons d'achats pour les vainqueurs du challenge GBA en 2019, une intervention pour du crossfit en 2022.

¹⁰⁶ Tableau des dépenses liées à la marque de territoire et extraction à partir du programme « promotion du territoire pdt ».

¹⁰⁷ Au regard de leur libellé, de la nature des prestataires, des dépenses de communication mentionnées au compte 623 tous gestionnaires confondus, d'extractions réalisées à partir d'autres comptes, notamment des prestations de service, des dépenses d'alimentation et de réception.

aux montants détaillés *supra*¹⁰⁸, qui ont ensuite été additionnés. Une comparaison a été ensuite effectuée avec les montants communiqués par GBA. Le recensement qui suit des dépenses de communication présente donc un caractère évaluatif et non exhaustif. La chambre n'a, ainsi, pas retenu l'ensemble des dépenses au titre de la signalétique, faute de pouvoir établir, au sein de celles-ci, à l'exception de celles listées *supra*, ce qui relève d'une signalétique liée à des actions de communication d'une signalétique destinée à un autre usage. L'évaluation des dépenses s'inscrit donc dans la fourchette basse.

Celles-ci ont été ensuite rapportées aux dépenses réelles de fonctionnement de l'EPCI (budget principal et budgets annexes).

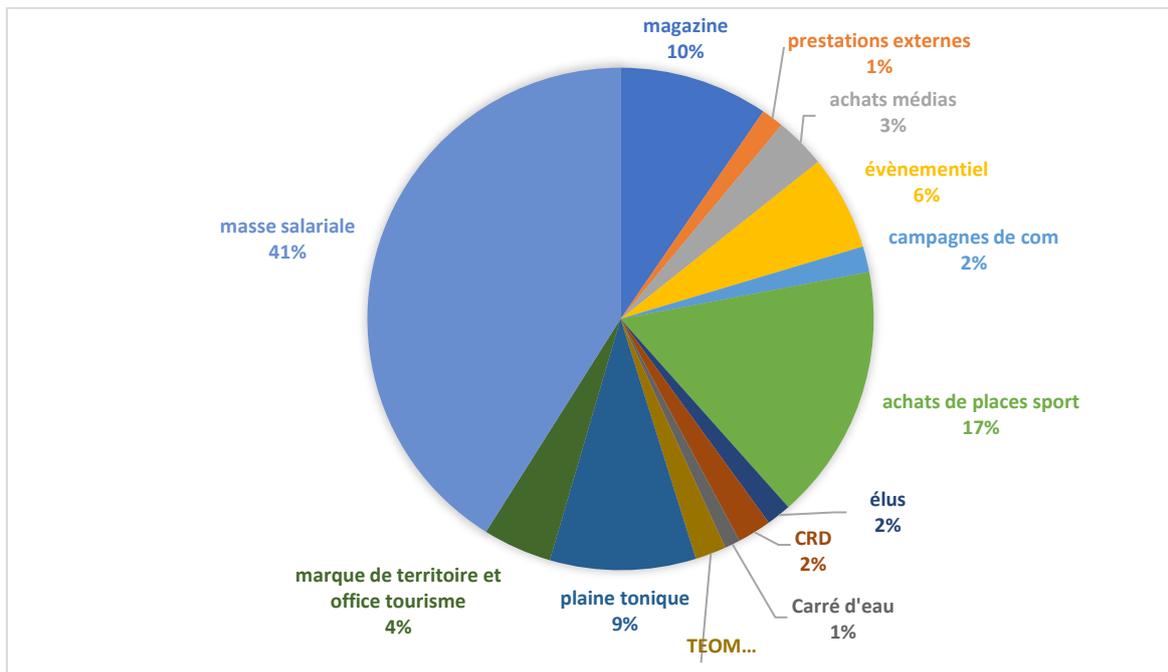
Tableau n° 26 : Dépenses de communication

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018/2022
Dépenses de communication externe	932 505	1 014 919	726 031	919 645	1 001 110	7 %
<i>Dont dépenses de personnel</i>	337 215	412 057	399 077	372 706	366 460	9 %
<i>Dont prestataires externes</i>	595 290	602 863	326 954	546 939	634 650	7 %
<i>Subventions liées à des actions de communication</i>	292 500	284 000	171 000	366 000	290 500	
<i>Dépenses réelles de fonctionnement de GBA</i>	98 486 822	111 601 087	112 240 311	115 452 119	120 902 385	23 %
Total en % des dépenses réelles de fonctionnement	0,95 %	0,91 %	0,65 %	0,80 %	0,83 %	
<i>Nombre d'habitants (INSEE)</i>	135 121	136 014	136 286	136 576	137 751	
Total en /habitant	6,90	7,46	5,33	6,73	7,27	

Source : Grands livres retraitements CRC

¹⁰⁸ Seules les sommes versées aux trois clubs sportifs évoquées *supra* au titre des prestations de communication ont été prises en compte. Les subventions de fonctionnement versées aux différentes structures et impliquant uniquement des contreparties de mention du soutien de la commune n'ont pas été retenues. Les dépenses contraintes relatives aux annonces de marchés publics dans les médias découlant de la réglementation applicable aux marchés publics n'ont pas été comptabilisées. Les dépenses des agents, notamment dans les domaines culturels et événementiels, ayant tout ou pour partie des fonctions de médiateurs n'ont pas été comptabilisées. Les dépenses liées aux prestations artistiques proprement dites n'ont pas été retenues.

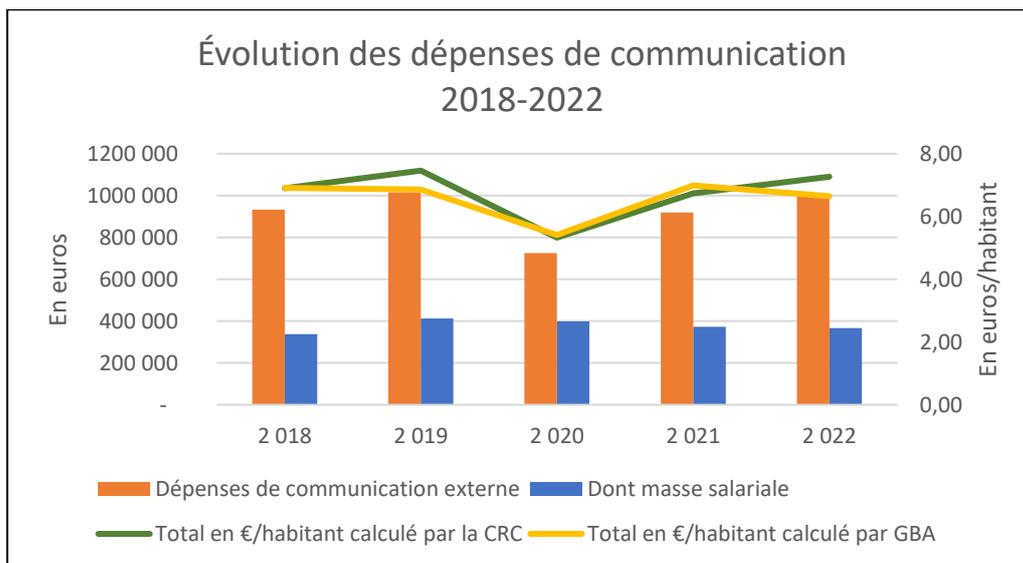
Graphique n° 1 : Répartition des dépenses de communication de GBA



Source : CRC

Les dépenses de communication de GBA ainsi évaluées par la chambre, et sous les réserves mentionnées *supra*, ont ainsi progressé au cours de la période, mais dans une proportion moins importante que les dépenses réelles de fonctionnement de GBA. Elles ont connu une baisse importante en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire, et atteignent en 2022 un chiffre assez proche de celui de 2019. Elles représentent un montant supérieur à celui qui avait été estimé par l'agglomération, ce qui s'explique en partie par le périmètre des dépenses de personnel retenu par la Chambre.

Graphique n° 2 : Évolution des dépenses de communication 2018-2022



Source : Données GBA et grands livres de l'agglomération – retraitement CRC

ANNEXES

Annexe n° 1. Recensement des types des mobilier urbain et des actions de communication à réaliser par JC Decaux au profit de la ville et de l'agglomération	65
Annexe n° 2. Analyse des procédures de passation des marchés échantillonnés	67
Annexe n° 3. Dépenses relatives aux prestations récurrentes mentionnées au paragraphe 5.3	68

Annexe n° 1. Recensement des types des mobilier urbain et des actions de communication à réaliser par JC Decaux au profit de la ville et de l'agglomération

Tableau n° 27 : Marché de mobilier urbain 2007

<i>Nombre et type de mobiliers urbains</i>	<i>Actions de communication réalisées par le titulaire dans le cadre du marché</i>
15 mobiliers publicitaires d'affichage grand format (8m ²)	10 campagnes d'informations événementielles par an avec une impression de 16 affiches par campagne
45 mobiliers double face pour plan – information et publicitaire (2m ²)	Réalisation du plan général de ville en 5 couleurs à implanter en centre-ville ; Impression en 30 exemplaires ; Mise à jour et impression de 30 nouveaux plans tous les 3 ans ; Cession gratuite du fichier informatique nécessaire à l'impression des minis plans.
5 mobiliers « haut de gamme » double face, une face affichage administratif (carré ou rectangulaire d'environ 2m ²)	Pose et dépose des affiches municipales, sans limite de nombre mentionnée dans la concession.
Panneaux d'information et 3 colonnes d'affichage	Logo de la ville doit être apposé Les colonnes sont destinées à l'annonce des manifestations culturelles et permettent de recevoir un nombre d'affiche compris entre 6 au maximum par mobilier et 4 au minimum.
24 mobiliers vitrés pour affichage administratif (carré ou rectangulaire d'environ 4m ²)	La ville assure la gestion de l'affichage sur ces panneaux
72 abri voyageurs publicitaires 58 abris voyageurs non publicitaires	Logo de la communauté d'agglomération doit être apposé

Source : CCTP concession « fourniture, location, installation, entretien et exploitation commerciale de mobiliers urbains sur le domaine public » - Retraitement CRC

Tableau n° 28 : Concession mobilier urbain 2023

Type de communication	Types de mobiliers urbains	Actions de communication réalisées par le titulaire dans le cadre de la concession
Communication institutionnelle	Mobiliers hors abris voyageurs : 10 mobiliers non publicitaires 2m2	52 campagnes annuelles : impression et pose des affiches définies par la ville (52 poses prises en charge par le concessionnaire et 15 impressions gratuites) Impression pour chaque campagne en 40 exemplaires
	75 abris voyageurs publicitaires 59 abris voyageurs non publicitaires	4 campagnes annuelles (1 par trimestre) : impression et pose des affiches définies par GBA 33 faces pour chaque campagne
Évènementiel	Mobiliers mis en place, sans précision autre Liste contrat mobiliers restants : 20 mobiliers 2m2 4 mobiliers 8m2 2 colonnes culturelles	Lors des manifestations à caractère spectaculaire, habillage particulier des mobiliers mis en place. Minimum de 6 mobiliers « habillés », demandé par la ville.
Extraterritoriale	Non indiqué	2 fois par an (dans le contrat final « 2 campagnes hebdomadaires institutionnelle par an ») 200 faces papier minimum ou 50 000 spots numériques sur la région doit être proposé pour des campagnes à rayonnement régional.

Source : Contrat de concession 2023

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Annexe n° 2. Analyse des procédures de passation des marchés échantillonnés

	Marché de fourniture et livraison d'objets promotionnels pour la Communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse	Marché de conception, fabrication et pose de supports de signalétique
<i>Publicité</i>	<p>Supports de publication et délai conformes aux obligations de publicité et de mise en concurrence (BOAMP + profil acheteur / délai raisonnable : 3 semaines).</p> <p>L'AAPC ne mentionne pas l'obligation pour les candidats de remettre des échantillons et se contente de faire un renvoi au RC, bien que ce ne soit pas une obligation, cette information pourrait être reprise dans l'avis de publicité pour une plus grande transparence.</p> <p>Aucune estimation de la procédure n'a été trouvée dans le dossier, bien que cette information ne soit pas obligatoire dans l'AAPC, l'acheteur doit procéder à une estimation sérieuse et réelle de son besoin.</p>	<p>Supports de publication et délai conformes aux obligations de publicité et de mise en concurrence (BOAMP + profil acheteur / délai raisonnable : 30 jours).</p> <p>L'AAPC mentionne les informations essentielles de l'accord-cadre ce qui est transparent.</p> <p>L'estimation a été indiquée dans le rapport d'analyse des offres.</p>
<i>Candidatures</i>	Analysées conformément au RC (3 candidats)	Analysée conformément au RC
<i>Analyse des offres</i>	Irrégularités mentionnées <i>supra</i> : Manquements au principe de transparence et d'égalité de traitement	4 offres déposées dont 1 irrégulière (absence des 2 notes demandées) Cf <i>supra</i> concernant la mise en œuvre du principe de transparence
<i>Décision prise par l'acheteur</i>	Non trouvée dans le dossier	PV « Commission MAPA » Décision du 1 ^{er} juillet 2020
<i>Information des candidats évincés</i>	Non trouvée dans le dossier	Conforme aux obligations fixées par le code de la commande publique
<i>Notification au titulaire</i>	Conforme aux obligations fixées par l'ordonnance et le décret applicables	Conforme aux obligations fixées par le code de la commande publique

Source : Pièces de procédures et contractuelles de l'agglomération – Retraitement CRC

Annexe n° 3. Dépenses relatives aux prestations récurrentes mentionnées au paragraphe 5.3

Tableau n° 29 : Dépenses passées hors procédure de marché couvrant des prestations d'impression (en € TTC)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Comimpress Imprimerie</i>	508	3 072	770	1 685	-	6 035
<i>Comimpress SA</i>	4 219	5 653	14 090	37 185	12 167	73 314
<i>Espace copie pro</i>	1051	-	-	-	-	1 051
<i>Est imprim (hors marché)</i>	180	13 622	-	-	-	13 802
<i>France off set typo</i>	-	-	-	-	37 912	37 912
<i>Ime by est imprim (hors marché)</i>	-	127	3 053	-	-	3 180
<i>Imprimerie du centre</i>	1 272	1 038	3 282	4 734	414	10 740
<i>Imprimerie moderne</i>	2 268	12 846	3 804	22 433	16 314	57 665
<i>Imprimerie multitude</i>	-	-	468	-	-	468
<i>Numery print</i>	-	382	576	-	-	658
<i>Quick print</i>	732	581	-	-	-	1 313
Total	10 230	37 321	26 043	66 037	66 807	206 438

Source : Grands livres de l'agglomération (budget principal) – retraitement CRC, recherche sur les comptes 6236, 6237 et 6238 identifiées « NA » (sans marché) et comprenant des prestations d'impression dans le libellé de la facture

Tableau n° 30 : Dépenses couvrant des prestations de signalétiques passées hors procédure de marché (en € TTC)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Pro com 01</i>	25 710	5 323	-	-	-	31 033
<i>Didier Signalétic</i>	21 584	3 787	8 344	8 657	11 061	53 433
<i>Isopano publicité</i>	328	3 652	3 338	-	-	7 318
<i>Enseignes pub Beguet</i>	-	5 306	12 686	2 825	92 098 ¹⁰⁹	112 915
<i>Signaux Girod</i>	6 077	-	-	-	-	6 077

¹⁰⁹ Dont 44 702 € TTC pour la signalétique extérieure du conservatoire.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Freecomcrea</i>	4 900	200	390	7 877	14 203	27 570
Total	58 599	18 268	24 758	19 359	117 362	238 346

Source : Grands livres de l'agglomération (budget principal) – retraitement CRC, recherche par compte des marchés identifiées « NA » (sans marché) et comprenant des prestations relatives à de la signalétique

Tableau n° 31 : Dépenses couvrant des prestations de photographie passées hors procédure de marché (en € TTC)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Tournier Sébastien photographe</i>	11 697	11 859	2 100	-	-	25 656
<i>Devisubox</i>	5 054	5 400	2 948	3 604	3 041	20 047
<i>Digibox</i>	4 895	1 104	-	-	-	5 999
<i>La chuchoterie</i>	-	-	-	-	480	480
<i>Studio photo</i>	-	-	-	4 700	2 147	6 847
<i>Thieux Christophe</i>	414	594	14 043	3 029	5 548	23 628
<i>Fillod Christelle</i>	762	-	-	-	-	762
<i>Gillet Daniel</i>	-	-	622	2 222	10 010	12 854
<i>Le Roux Sophie</i>	1 900	-	-	-	-	1 900
<i>Corinne Bertrand photographe</i>	-	-	-	-	2 201	2 201
Total	24 722	18 957	19 713	13 555	23 427	100 374

Source : Grands livres de l'EPCI (budget principal) – retraitement CRC, recherche par compte des marchés identifiées « NA » (sans marché) et comprenant des prestations de photographie dans le libellé de la facture.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Gref	RHF	Sec P
Date arrivée : 06 JUIN 2024					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Charge COM	Chargé mission	Sec PS

A 2 4 0 6 6 9

Monsieur Bernard LEJEUNE
Président
Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126, boulevard Vivier Merle
CD 23624
69503 LYON CEDEX 03

Réf. : JFD/BG/BM

Affaire suivie par : Bruno GERENTES

Directeur Général des Services

04 74 24 59 32

Vos réf : D240647, dossier suivi par Mme VITALE-BOVET

Monsieur le Président,

J'accuse réception du rapport d'observations dans sa forme définitive établi par la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes dans le cadre de l'enquête sur la communication des collectivités locales pour les exercices 2018 et suivants.

Conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, et comme vous m'y avez invité, je vous communique la réponse écrite que je souhaite voir accompagner le rapport d'observations définitives qui sera soumis à l'assemblée délibérante de Grand Bourg Agglomération.

La collectivité note avec satisfaction que, s'agissant d'une agglomération née d'une fusion récente, la chambre relève que la stratégie de communication de Grand Bourg Agglomération vise à lui donner une visibilité importante et à mettre en valeur les politiques publiques conduites par la collectivité tant auprès des élus du territoire que des habitants. La chambre constate que les dépenses de communication sont maîtrisées sur la période de contrôle avec un volume de crédits analysés par la chambre qui est resté stable.

La collectivité prend acte des quatre recommandations formulées par la chambre dont certaines ont déjà pu être satisfaites compte tenu des observations exprimées en cours de contrôle.

Recommandation N°1 :

Formaliser la stratégie de communication et présenter celle-ci, pour information, à l'assemblée délibérante.

Sur ce point, la collectivité constate que la chambre a atténué sa recommandation en concédant, après les observations de l'ordonnateur, qu'aucun texte n'imposait à la collectivité de délibérer la stratégie de communication devant l'assemblée délibérante. La collectivité prend acte de cette suggestion.

Recommandation N°2 :

Mettre fin aux attributions de directeur de la communication confiées au directeur de cabinet et au rattachement de services administratifs au cabinet.

L'ordonnateur a soumis au comité social territorial (CST) dans sa séance du 2 mai 2024 une nouvelle organisation de la direction de la communication conforme à la recommandation aux fins de clarifier et préciser l'organigramme de la collectivité : la direction de la communication ne sera plus effectuée par la personne qui est par ailleurs directeur de cabinet. La collectivité indique que la conséquence de cette modification est la re-crédation d'un poste budgétaire supprimé, alors que l'organisation actuelle visait précisément à réaliser des économies budgétaires.

Recommandation N°3 :

Distinguer les conventions de subvention aux clubs sportifs des contrats de prestation, s'assurer que ceux-ci définissent avec précision les prestations prévues et veiller au respect des dispositions du Code du sport.

L'ordonnateur prend acte de la recommandation et se conformera à contrôler, de manière systématique, que le montant maximum des sommes versées par la collectivité en exécution des contrats de prestations de service ou dans le cadre des subventions des missions d'intérêt général n'excède 30% du total des produits du compte de résultat selon les dispositions du Code du sport. La collectivité indique, comme d'ailleurs le souligne le rapport, qu'en tout état de cause, les montants en cause l'ont jamais excédé les seuils imposés par le code du sport. En cours de contrôle, ces dispositions ont pu être mises en œuvre pour deux des trois clubs sportifs concernés. Aucune dérive n'a donc été constatée.

Recommandation N°4 :

Mettre en place un outil permettant de définir des familles d'achats homogènes et de contrôler les règles de computation des seuils.

Il convient de rappeler à la chambre que la nomenclature d'achat ne constitue pas une obligation à laquelle l'ordonnateur doit se conformer. Néanmoins, dans le cadre de l'adoption de bonnes pratiques afin de s'assurer des règles de computation des seuils de marché, l'ordonnateur se dotera d'un outil permettant de définir des familles d'achat homogènes.

Au-delà des seules recommandations évoquées ci-avant, la collectivité souhaite néanmoins apporter quelques éléments de réponses et précisions sur un certain nombre de points relevés par la chambre.

1. La stratégie de communication (pages 12-13)

La chambre recommande que la stratégie de communication soit formalisée et présentée, **pour information**, à l'assemblée délibérante tout en reconnaissant qu'aucun texte ne l'impose. L'ordonnateur prend acte de cette suggestion. La chambre relève toutefois qu'un certain nombre d'orientations de la communication de la collectivité ont été présentées en Bureau communautaire, ce qui correspond à ses attributions et non à celles de l'assemblée délibérante, tels que la refonte du magazine, le changement de logo de Grand Bourg Agglomération ou les axes de la stratégie de marketing territorial.

Au-delà de cette question, l'ordonnateur se satisfait de voir que ses objectifs en matière de communication soient bien relevés par le rapport : permettre aux élus et habitants du territoire de mieux appréhender les politiques publiques de Grand Bourg Agglomération et rendre la collectivité identifiable et visible.

2. L'organisation de la communication (pages 13-20)

2.1 Les évolutions de la direction de la communication et son rattachement au directeur de cabinet

La chambre insiste sur le rattachement de la direction de la communication au cabinet du Président, ce qui est irrégulier à ses yeux, alors même que c'est un dispositif très répandu dans le monde des collectivités territoriales, toutes strates confondues. Il est regrettable que la chambre ne l'indique pas. En l'espèce, la collectivité souligne que la responsabilité hiérarchique des agents du service était assurée par la direction générale des services, le service étant seulement soumis à un rattachement purement fonctionnel et non hiérarchique au directeur de cabinet. Factuellement, une directrice de la communication était en poste jusqu'en avril 2023. Une réorganisation du service a conduit à privilégier le recrutement d'une graphiste supplémentaire afin de favoriser la production interne du service plutôt que d'une ligne de management supplémentaire, ce qui permettait de réaliser de substantielles économies de gestion. Le service était rattaché à cette directrice de la communication sous l'autorité du Directeur Général des Services. Le cabinet n'avait qu'une autorité fonctionnelle qui a perduré après le départ de la directrice de la communication. Or, un rattachement fonctionnel n'est pas irrégulier, comme en atteste la réponse publiée le 4 janvier 2024 émanant du Ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité à la question du Sénateur M. Jean-Pierre CORBISEZ du 20 juillet 2023. La réponse indique que : *« rien n'interdit la mise en place d'une autorité fonctionnelle du directeur de cabinet sur les services de la collectivité qui concourent, malgré leur caractère de services administratifs, à l'exercice des missions de l'élu. Il en va ainsi des services de communication, en tant qu'ils peuvent concourir à la fois à la communication institutionnelle de la collectivité ainsi qu'à celle, de nature plus politique, propre à l'action de l'autorité territoriale, ou encore le secrétariat de l'autorité territoriale ou les services du protocole, en tant qu'ils concourent à satisfaire la double nature, administrative et politique, des missions de l'autorité territoriale. »*

Toutefois, conformément à la recommandation de la chambre, le Président de GBA a soumis au comité social territorial (CST) dans sa séance du 2 mai 2024 une nouvelle organisation de la direction de la communication conforme à la recommandation aux fins de clarifier et préciser l'organigramme de la collectivité : la direction de la communication ne sera plus rattachée au directeur de cabinet. Cette organisation repose sur la création d'un nouveau poste permanent de cadre B, responsable du service de

la communication, sous l'autorité directe de la direction générale des services, votée à l'unanimité lors de la séance du conseil communautaire du 13 mai 2024. Même si cela ne va naturellement pas dans le sens des économies de gestion initiées en avril 2023 en ne remplaçant pas la directrice de la communication, la chambre prendra acte de cette évolution dans son rapport d'observations définitives.

L'ordonnateur se félicite que la chambre relève la diversité des profils qui composent la direction de la communication, ce qui permet de réaliser un grand nombre de prestations en interne.

3. Les vecteurs de communication (pages 20-44)

La chambre a invité GBA à renouveler la convention d'objectifs et de moyens avec l'office du tourisme *Bourg-en-Bresse Destinations*. L'ordonnateur souhaite indiquer qu'une nouvelle convention sera en effet proposé à l'occasion d'une prochaine séance du conseil communautaire, avec un approfondissement du Schéma Tourisme, adopté à la faveur du Projet de territoire en juillet 2019.

3.2.1 Le magazine

Sur la production du magazine, la chambre constate qu'une baisse des coûts d'impression a été réalisée par l'ordonnateur.

3.2.2 les relations presse et 3.2.3 Les achats médias

Il est notable d'une part qu'une infime part des communiqués de presse est validée par le directeur de cabinet que, d'autre part, les insertions presse n'appellent pas d'observations particulières de la chambre qui ne constate aucun abus ou dérive en la matière.

3.4.1 Les vecteurs de communication à destination des élus du territoire

La chambre constate que la communication à destination des élus du territoire constitue un vecteur de communication privilégié de Grand Bourg Agglomération sans relever. L'ordonnateur se félicite de ce constat car, en effet, il est primordial que les élus du territoire puissent appréhender au mieux les politiques publiques de l'EPCI.

3.4.2 Les vœux institutionnels

La chambre relève que les dépenses consacrées aux vœux de la collectivité sont en baisse constante sur la période.

3.5.1 l'évènementiel

S'agissant de la communication événementielle, la chambre a invité l'ordonnateur à élaborer des plans de communication et des indicateurs d'évaluation pour l'organisation d'événements récurrents ou ponctuels. L'ordonnateur rappelle qu'une telle disposition pouvait être chronophage dans une direction de petite dimension. La chambre a d'ailleurs infléchi sa réponse en demandant que les orientations relatives aux événements organisés pourraient être compris dans la stratégie globale de communication, mais maintient la demande de production des indicateurs d'évaluation dont l'utilité peut être discutée sur des événements ponctuels. La direction de la communication reconfigurée appréhendera comme il se doit cette dimension.

3.5.2 les achats de place, location de loges et équipement sportif

Sur les relations avec les clubs sportifs et l'achats de places lors de certaines rencontres sportives, la chambre ne relève aucune dérive, ce que l'ordonnateur souligne. Dans sa recommandation n°3, la chambre a invité l'ordonnateur à clarifier et à bien identifier ce qui relève des subventions strictes sur des missions d'intérêt général et des prestations de communication justifiées sur facture. L'ordonnateur prend acte de cette observation et se conformera aux demandes de la chambre. Du reste, la chambre a pris en compte les réponses de l'ordonnateur avec une nouvelle procédure dont copie du modèle lui a été adressée. La recommandation n°3 a fait l'objet d'une réponse circonstanciée et une mise en œuvre dès que possible.

3.6 le respect des règles de pluralisme et de communication en période électorale

L'ordonnateur relève qu'aucune situation ou évènement durant la période de contrôle n'a pu « excéder le champ de la communication autorisé en période pré-électorale ».

4. Les ressources humaines affectées à la communication (pages 44-49)

4.1 L'évolution des effectifs

L'ordonnateur relève que la chambre constate la stabilité des effectifs affectés à la communication.

4.2 Les postes de directeurs de la communication successifs

S'agissant du sujet des directeurs de la communication successifs, l'ordonnateur s'étonne que, d'une part, la chambre n'ait pas relevé que l'esprit qui préside à la mise en place de postes mutualisés est un gage d'économie de gestion, et d'autre part, que la chambre ne précise pas que les quotités de temps oscillent entre 10 et 15%, ce qui, chacun en conviendra, ne pèse pas sur les finances publiques communautaires de manière excessive. L'ordonnateur s'étonne également que l'évolution salariale entre deux agents fasse l'objet d'une observation alors que les montants concernés, en valeur absolue sont peu significatifs, liés pour l'essentiel à la quotité de temps de travail et que d'autre part des éléments objectifs ont été fournis à la chambre lui permettant d'appréhender cette situation, à savoir la différence de profils et d'expérience des deux agents et le changement de l'indice terminal de référence qui permet le calcul des rémunérations des collaborateurs de cabinet –qui est celui du directeur général des services. Au surplus, la chambre, elle-même, souligne au préalable que les conditions de rémunération respectent les dispositions du décret de 1987 et que donc, en conséquence, elle est parfaitement régulière.

4.3 Le recrutement des agents

La chambre a observé des anomalies dans les procédures de recrutement des agents. L'ordonnateur a pu préciser, en phase d'enquête, qu'une commission des emplois a été mise en œuvre afin de rationaliser la procédure de recrutement.

4.4 La masse salariale liée à la communication

Il est à noter que la masse salariale est restée stable au cours de la période contrôlée.

5. La commande publique (pages 50-58)

5.1 Le contexte organisationnel

L'ordonnateur se réjouit de constater que la chambre relève que les procédures de gestion des achats inférieurs à 40 000 € HT sont jugées précises. La collectivité prend acte de la nécessité d'être plus rigoureuse dans l'archivage général des devis et s'y conformera.

5.2 Le contrôle de certains marchés de communication

La collectivité ne comprend toujours pas que la chambre demande plus de vigilance dans le respect des principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence des choix alors que les réponses fournies attestent de mise en place d'outils précis et de rapports d'analyse des offres détaillés et qu'aucune dérive n'a été constatée. Elle a toutefois intégré les dispositions mises en place par la collectivité pour favoriser ces analyses.

Par ailleurs, si elle n'est pas obligatoire, la nomenclature, créée par l'article 27 du code des marchés publics de 2001, **désormais abrogé**, sera mise en place par la collectivité afin de répondre aux enjeux de computation des seuils par famille d'achat homogène, répondant ainsi à la recommandation n°4 de la chambre régionale des comptes. Aussi, aucune irrégularité n'a pu être observée quant au principe de respect des seuils de marchés.

6. Les dépenses de communication (pages 59-69)

Le constat de la chambre est que la collectivité par le biais d'une comptabilité analytique poussée par politique publique et le biais d'une démarche de *Budget vert* souhaite rendre plus lisibles les différentes politiques conduites. La chambre relève que les dépenses de communication ont progressé moins rapidement que les autres dépenses de fonctionnement. La chambre souligne de plus que les dépenses « *ont connu une baisse importante en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire, et atteignent en 2022 un chiffre assez proche de celui de 2019* ». En 2019, les dépenses externes étaient de 1 014 919 euros. Elles étaient de 1 001 110 euros en 2022 selon le tableau du rapport en page 62, ce qui correspond à 7,46 euros par habitant en 2019 et 7,27 euros par habitant en 2022, ce qui reste extrêmement modéré.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous



Jean-François DEBAT

Maire de Bourg-en-Bresse

Conseiller régional Auvergne Rhône-Alpes



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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