



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE VILLEURBANNE (Métropole de Lyon)

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 15 Novembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
INTRODUCTION	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	6
2 LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA COMMUNE EN MATIÈRE DE COMMUNICATION LOCALE ET LES PUBLICS CIBLES	7
3 LES DIFFÉRENTES FORMES ET ACTIONS DE COMMUNICATION EXTERNE.....	9
3.1 Les formes de communication	9
3.1.1 Les publications : le magazine municipal Viva	9
3.1.2 Les médias numériques.....	10
3.1.3 Les autres supports de communication papier ou numériques.....	13
3.1.4 Les relations presse	13
3.1.5 La signalétique des services	14
3.1.6 Les vœux du maire	14
3.1.7 Les concertations et rencontres publiques	15
3.1.8 Les achats de places, locations de loges et d'espaces publicitaires dans les équipements sportifs	15
3.2 Les campagnes médias (affichage, mobilier urbain, insertion presse...)	17
3.2.1 La campagne de communication de mi-mandat	18
3.2.2 La campagne de lutte contre le cannabis.....	19
3.2.3 La campagne égalité femme - homme	19
3.2.4 La campagne de lutte contre les discriminations	19
3.2.5 La communication relative à l'opération de rénovation urbaine du quartier des Buers.....	19
3.2.6 Le festival « Les invites de Villeurbanne »	20
3.2.7 La campagne de communication du plan de mandat.....	20
3.2.8 La campagne portant sur la transition écologique.....	20
3.2.9 La campagne relative à la « transition démocratique »	21
3.2.10 La campagne « Capitale française de la culture »	21
4 L'ORGANISATION DU SERVICE DE LA COMMUNICATION.....	23
4.1 Les différents services chargés de la communication au sein de la collectivité.....	23
4.1.1 La direction de la communication	23
4.1.2 La communication dans les autres services	25
4.2 Le personnel.....	26
4.2.1 L'évolution de la masse salariale.....	26
4.2.2 Le recrutement des agents.....	28
4.2.3 Les conditions de départ de certains agents.....	30

5 LA COMMANDE PUBLIQUE EN MATIÈRE DE COMMUNICATION EXTERNE	31
5.1 Une organisation et des procédures défaillantes.....	31
5.1.1 Le respect des délégations de signature	31
5.1.2 Le fonctionnement de la commission d'appel d'offres	32
5.1.3 La procédure adoptée en matière de marchés à procédure adaptée	32
5.2 Des règles à mieux respecter et des pratiques à améliorer	33
5.2.1 Une absence d'estimation pluriannuelle du besoin	33
5.2.2 Des montants de prestations très proches du seuil en dessous duquel les marchés publics peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables	33
5.2.3 L'absence de mise en concurrence systématique	34
6 LE COÛT TOTAL DE LA COMMUNICATION ET LES RÉSULTATS OBTENUS.....	39
6.1 Le coût de la communication.....	39
6.2 Les résultats obtenus	42
ANNEXES	44
Annexe n° 1. Le coût et retombées des campagnes de communication	45

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Villeurbanne au titre des exercices 2018 et suivants s'inscrit dans le cadre d'une enquête régionale menée par la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, portant sur la communication externe des collectivités publiques, dont l'objectif est de mieux appréhender cette activité et les dépenses afférentes.

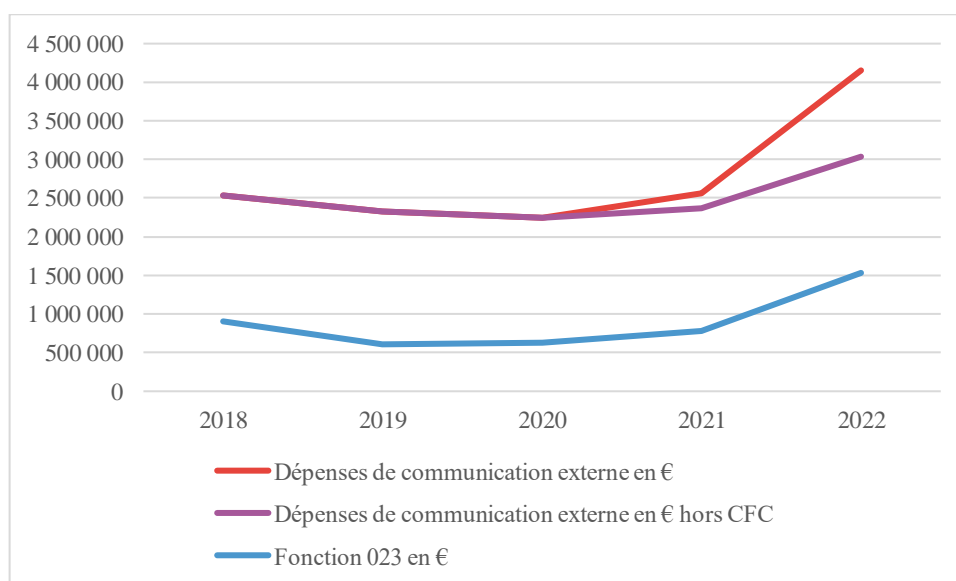
Jusqu'en 2020, aucune stratégie en matière de communication externe n'était formalisée par l'exécutif et partagée avec les services et les élus. Depuis 2020, conseillée par une agence sur la stratégie à mener, la commune de Villeurbanne formalise ses objectifs en la matière, et les présente aux différents services ainsi qu'aux élus de la majorité mais pas au conseil municipal.

La commune de Villeurbanne a mené, au cours de la période contrôlée par la chambre, de nombreuses campagnes de communication, utilisant de très nombreux supports. L'attribution, en 2022, du label « Capitale française de la culture » a donné lieu à une campagne d'une ampleur exceptionnelle.

Le service de la communication de la commune est irrégulièrement rattaché au cabinet du maire. En effet, le cabinet se situant hors de la hiérarchie administrative, aucun service ne peut lui être rattaché.

Le contrôle de la chambre a mis en lumière de nombreuses irrégularités en matière de commande publique, tels qu'un non-respect des délégations de signature en matière d'achat, et, une absence de rigueur dans l'application des règles de publicité et de mise en concurrence. Ces dysfonctionnements ne semblent toutefois pas propres aux achats réalisés pour le compte de la direction de la communication. Reconnus par la commune, ils ont justifié, dans la période récente, une réorganisation du service de la commande publique.

Graphique n° 1 : Montant estimé des dépenses de communication externe et fonction « Information, communication, publicité » en €



L'estimation faite par la chambre des dépenses de communication excède de près du triple les montants imputés par la collectivité à la fonction « information, communication, publicité », alors que la comptabilité fonctionnelle est l'un des rares éléments d'information des élus et des contribuables sur le sujet. L'information donnée sur le coût de la communication s'avère largement insuffisante.

La chambre a estimé les dépenses de communication externe de la commune de Villeurbanne, hors événement exceptionnel « Capitale française de la culture », à 3 M€ en 2022, soit 19,9 € par habitant. Cette somme représente 2,8 € de plus par habitant qu'en 2018. Ces dépenses ont, toutefois, représenté, au cours de ces deux années, le même pourcentage de l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la commune, soit 1,9 %.

La nomination de la commune au titre de capitale française de la culture a porté les dépenses de communication par habitant à 27,1 € en 2022.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Rattacher la direction de la communication aux services.

Recommandation n° 2. : Indiquer dans les délibérations créant des emplois, la possibilité de les pourvoir, le cas échéant, par des agents contractuels de droit public.

Recommandation n° 3. : Soumettre les achats d'espaces publicitaires aux règles de publicité et de mise en concurrence de la commande publique.

Recommandation n° 4. : Respecter les principes de la commande publique, notamment les obligations de publicité et de mise en concurrence.

Recommandation n° 5. : Rattacher les dépenses de personnel de la communication à la « fonction 023 Information, communication, publicité ».

INTRODUCTION

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 communication¹. 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, qui a été qualifiée de mission de service public² de nature administrative³, 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 territoriales au niveau national.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Deuxième commune la plus peuplée du département du Rhône et de la métropole de Lyon, la commune de Villeurbanne comptait un peu plus de 150 000 habitants en 2022.

Cette population s'est profondément renouvelée au cours des dernières années. En 2019, 47,9 % de la population habitait la commune depuis moins de cinq ans.

La médiane du revenu disponible par unité de consommation demeure néanmoins en-deçà de la médiane métropolitaine, soit 21 010 € en 2020 contre 22 710 € sur la métropole de Lyon pour l'année 2019. Le taux de pauvreté est de 20 %. La commune compte sur son territoire trois zones urbaines sensibles et 15 % de chômeurs⁴. Elle compte également une forte population étudiante⁵, qui s'explique par la présence de nombreux établissements universitaires sur son territoire. La commune accueille le plus important campus universitaire de l'agglomération lyonnaise.

¹ Rapport de la Cour des comptes portant sur les dépenses de communication des ministères, 2011.

² CE, 10 juillet 1996, Coisne, n°140606 ; TC, 24 juin 1996, Préfet de l'Essonne, n°03023 ; TC, 22 janvier 2001, Société Multicom, n°03238

³ TC, 5 juillet 1999, International Management Group, n° 03133.

⁴ INSEE

⁵ 18 %.

Tableau n° 1 : Principales données organisationnelles et financières- exercice 2022

Population au 1 ^{er} janvier	153 294	Effectifs en ETP	1 496
Données financières en k€			
Recettes de fonctionnement	174 433	Dépenses d'investissement	66 970
Dépenses de fonctionnement	156 716	Recettes d'investissement	44 721
Dont charges de personnel	88 399		
Résultat de fonctionnement	17 717		

Source : DGFIP

La situation financière de la commune de Villeurbanne est caractérisée par une absence d'endettement et un niveau d'autofinancement satisfaisant⁶. En 2022, les effectifs de la commune ont représenté 1 500 équivalents temps plein et ses dépenses de fonctionnement se sont élevées à 156,7 M€, dont 1,5 M€ consacrés à l'information, la communication et la publicité, selon la comptabilité fonctionnelle.

En 2022, la nomination de la commune au titre de « Capitale française de la culture » a fortement augmenté ses dépenses de communication. La période de contrôle est également marquée par la crise sanitaire et les élections municipales, qui ont conduit à un changement d'ordonnateur.

2 LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA COMMUNE EN MATIÈRE DE COMMUNICATION LOCALE ET LES PUBLICS CIBLES

Au cours du mandat qui s'est achevé en juillet 2020, la communication consistait avant tout à informer la population au fur et à mesure de la réalisation des projets inscrits au programme politique de la majorité, charge à la direction de la communication d'en définir la forme. La communication a porté sur les axes forts du plan de mandat, à savoir la nature dans la ville, les pratiques de démocratie participative, l'égalité femme-homme, la santé et la tranquillité.

Durant toute cette période, les fonctions de direction de la communication ont été occupées par le même agent. Dès 2001, la directrice de la communication avait proposé au maire une stratégie de communication visant à donner à la commune une identité forte, afin de la différencier au sein de la métropole de Lyon. Cette identité a été construite à partir du patrimoine social, sportif, culturel et architectural de la ville. Un ton et un graphisme particuliers ont été adoptés.

Durant son dernier mandat l'ancien maire a sollicité des agences de communication, dans le but de rénover l'image de la ville. Cette stratégie de communication, qui n'a pas été formalisée, n'a pas fait l'objet d'une présentation aux élus.

⁶ 16,0 % des produits de gestion en 2022.

En 2020, après l'élection de son nouveau maire, la commune a fait réaliser une mission de diagnostic et de préconisations en matière de communication auprès de l'agence JBL Conseil-Stories Store, pour un coût de 47 520 € TTC. Il en est ressorti que la direction de la communication ne disposait, jusque-là, ni de stratégie ni de plan de communication écrits, les orientations de la direction étant arrêtées par la directrice en lien direct avec le maire. La culture de la direction de la communication était alors essentiellement écrite, la faiblesse du budget ayant freiné le développement d'autres supports⁷. Du fait de l'isolement de la direction de la communication vis-à-vis des autres services municipaux, le contenu du magazine aurait souvent été en décalage avec la réalité de l'action de ceux-ci. Le diagnostic soulignait, notamment, que la communication villeurbannaise se plaisait à s'emparer de sujets nationaux pour les traiter en local (cannabis, trottinettes électriques, égalité femme-homme, migrations européennes), alors même que la population, qui se renouvelle sur l'ensemble du territoire communal, aspirait à une communication à dimension servicielle. La visibilité de la Ville n'a pas été auditée.

Les préconisations stratégiques édictées à l'issue de ce diagnostic ont donné lieu à une note de cadrage et à un plan d'action pour les exercices 2021 à 2023, accompagnés de trois livrables opérationnels portant recommandations spécifiques sur la gestion des réseaux sociaux, l'évolution de la ligne visuelle, et l'application d'une nouvelle ligne éditoriale. La réorganisation de la direction de la communication a également été un axe fort de ces préconisations stratégiques (cf. chapitre dédié). Ces préconisations ont aussi concerné le positionnement du maire sur les réseaux sociaux.

Sur la base de ce travail, les orientations stratégiques pour la communication de la commune de Villeurbanne ont été arrêtées pour la période 2021-2026. Elles n'ont pas été présentées au conseil municipal. Elles sont néanmoins liées au plan de mandat, et, à ce titre, l'ont été aux services et aux élus de la majorité⁸.

Il s'agit avant tout de repositionner la direction de la communication en tant que direction d'une communication de service public, d'en faire « *une interface entre les services et les habitants, en lien avec le dispositif de participation citoyenne* ». Le tout doit s'appuyer sur une identité visuelle forte.

En application de ces orientations, la feuille de route assignée à la direction de la communication a été articulée autour de dix axes :

- accueillir (nouveaux agents, habitants, entreprises, salariés) ;
- alimenter la relation (développer et faciliter les contacts entre la population et les élus) ;
- coproduire (avec les habitants, les autres services de la Ville, les structures locales) ;
- renouveler la communication interne ;
- amplifier l'existant (refonte du magazine Viva, développement des formats vidéos et podcast, lancement de *e-letters*) ;
- renouveler l'écosystème numérique (préparation de la refonte du site internet, déploiement de sites dédiés à des politiques publiques) ;
- matérialiser (signalétique équipements, communication de chantiers) ;
- expérimenter (nouveaux media et réseaux sociaux) ;

⁷ Le plan de charge de la direction était occupé à 80 % par la production du magazine municipal, vecteur principal de communication de la commune.

⁸ Réunis au sein du conseil de majorité.

- évaluer.

Selon l'ordonnateur, sur la base de cette feuille de route, la direction de la communication suit depuis 2022, de façon trimestrielle, 110 projets de communication, concernant une vingtaine de thématiques, en lien avec le nouveau plan de mandat.

La chambre invite la commune à présenter devant le conseil municipal ses grandes orientations en matière de communication externe.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle en prenait bonne de cette invitation sans toutefois s'engager à le faire. Elle a précisé que les élus disposaient déjà d'informations lors du vote du budget et de la présentation de certains projets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie de communication de la commune de Villeurbanne a été définie en interne jusqu'en 2020, dans le cadre d'un travail de collaboration entre la direction de la communication et le maire. Essentiellement écrite, la communication de la ville consistait alors à se différencier, au sein de la Métropole, de sa voisine lyonnaise.

Depuis l'élection du nouveau maire en juillet 2020, la stratégie de communication, établie grâce au recours à un cabinet de conseil, est formalisée en lien avec le plan de mandat et partagée avec les services et les élus de la majorité, mais pas le conseil municipal, ce que la chambre invite à faire. Elle fait désormais l'objet d'un suivi.

3 LES DIFFÉRENTES FORMES ET ACTIONS DE COMMUNICATION EXTERNE

3.1 Les formes de communication

3.1.1 Les publications : le magazine municipal Viva

Le magazine municipal Viva qui est disponible en format papier et en ligne, présente l'actualité villeurbannaise. Il est également l'un des vecteurs de communication de la mise en œuvre du plan de mandat.

Une étude de lectorat conduite en mai 2021⁹ a conduit à une rénovation de la maquette du magazine, qui a été récompensée par le trophée de la communication 2021, décerné par l'association Cap'Com¹⁰. Une nouvelle étude de lectorat a été réalisée à l'automne 2022.

L'ancienne version du magazine municipal comportait 28 à 30 pages et présentait plusieurs déclinaisons : le mini Viva (édition du guide des associations par exemple), le maxi Viva qui approfondissait un sujet particulier, et le Viva découverte.

⁹ Étude conduite par l'agence Ecins, facturée 29 637,16 €.

¹⁰ L'association Cap'Com fédère et anime le réseau de la communication publique et territoriale.

La nouvelle formule est composée d'un magazine de 36 ou 40 pages et d'un cahier central de huit pages. Une version « à l'école » est éditée deux fois par an. Un numéro supplémentaire annuel dresse le bilan des réalisations du plan de mandat. Un tiers du magazine est consacré aux initiatives des habitants, qui corédigent certains articles avec l'équipe de la direction de la communication. Celle-ci assure, outre la rédaction du magazine, les photographies, la conception graphique et le montage. L'impression est externalisée comme le montage du cahier central. Sa distribution est assurée par trente agents municipaux rémunérés en heures supplémentaires.

Le tirage du magazine a progressé régulièrement au cours de la période contrôlée. Il est passé de 73 000 exemplaires, au début de l'année 2018, à 84 000 en 2022. L'objectif de la Ville est de distribuer un exemplaire dans chaque boîte aux lettres, ce qui demeure, selon elle, le seul moyen d'atteindre l'ensemble de la population. Par ailleurs, le magazine, qui est la première source d'information locale pour 70 % des habitants, est le meilleur vecteur pour présenter et expliquer un problème particulier.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a expliqué que l'augmentation du tirage est liée à une amélioration de la distribution, et une augmentation du nombre d'habitants et de logements dans la ville.

Le magazine Viva représente le poste budgétaire le plus important de la direction de la communication. Selon les grands livres de la collectivité, les dépenses (hors masse salariale) pour réaliser le magazine sont passées de 210,5 k€ en 2018 à plus de 400 k€ en 2022¹¹. Cette forte augmentation entre les deux exercices s'explique par la pagination de la nouvelle formule et les conditions économiques de l'exercice 2022¹².

3.1.2 Les médias numériques

Outre son site internet officiel et la version en ligne du magazine municipal Viva, la commune communique par le biais d'une application pour mobile et d'une chaîne Youtube. Elle est aussi présente sur les principaux réseaux sociaux : Facebook, Instagram, Twitter et LinkedIn. L'inscription à une *newsletter* hebdomadaire est possible via le site internet. Des sites dédiés existent pour le réseau des médiathèques, l'équipement culturel du Rize, la lutte contre les discriminations, les conseils de quartier et certains festivals.

Le renouvellement de l'écosystème numérique, déjà entrepris sous la mandature précédente, est une des priorités de la nouvelle équipe municipale en matière de communication.

Afin de s'assurer de la visibilité de la commune sur les moteurs de recherche, la direction de la communication a fait réaliser un audit global de référencement¹³. Elle a également recours à un outil statistique d'analyse de la fréquentation de ses médias numériques, et suit l'évolution de divers indicateurs sur les réseaux sociaux : nombres d'abonnés, de mentions « j'aime », nombre de visites de la page ou du profil ou encore nombre de personnes touchées par toutes les publications sur l'année. À l'exception de l'application pour mobile, l'ensemble des médias numériques enregistre une hausse de la fréquentation.

¹¹ En effet, ces dépenses comprennent l'impression, les prestations de graphisme et de photographie, la distribution hors rémunération des agents municipaux mais certaines factures réglées au titulaire du marché d'impression du magazine municipal n'apparaissent pas dans la comptabilité analytique.

¹² Forte hausse du coût du papier.

¹³ Cette prestation a été confiée à la société Cybercité, pour un montant de 19 680 €.

La comptabilité analytique de la direction de la communication fait apparaître, pour 2022, une dépense de 44 435 € pour le web. Mais de 2018 à 2022, les projets pilotés par la direction des systèmes d'information pour le compte de la direction de la communication ont donné lieu à plus de 740 k€ de dépenses, ce qui montre l'importance croissante de ce type de média pour la communication.

3.1.2.1 Le site internet de la commune

Le site internet de la commune est consacré à la communication institutionnelle. Il présente les grands axes de la politique municipale et propose les démarches en ligne pour accéder aux différents services publics. Il permet également d'accéder aux sites dédiés aux différents équipements municipaux et à certaines manifestations (Fête du livre, Les Invites), ou de disposer d'informations sur une politique du plan de mandat (par exemple la lutte contre les discriminations).

Ce site, qui est mis à jour par la direction de la communication, a fait l'objet d'une refonte en 2017 et 2018 qui s'est inscrite dans le cadre de la certification « Marianne » délivrée en matière de gestion de la relation usager.

La refonte et sa maintenance ont coûté à la commune, entre 2018 et 2022 562 k€¹⁴ dont 272 k€ concerne la communication de la ville. Par ailleurs, l'agence Big Bang communication est intervenue pour l'organisation, le design, l'ergonomie du site, et pour la formation à son administration, pour un coût de 16,8 k€. La refonte du site a également conduit à une charge transitoire forte assumée partiellement par un renfort au cabinet (septembre 2017 à juin 2018). Une campagne de communication a accompagné le déploiement du site rénové, pour un coût de 15 712 € en 2018 et 18 032 € en 2019.

Par la suite, de nombreuses prestations relatives à divers sites internet périphériques ont été confiées à Big Bang Communication : site internet du festival des Invites, de la Fête du livre, Vivez l'été, blog des conseils de quartiers, carte interactive, pour un total de 43 392 € TTC.

Malgré ces nombreuses prestations et leurs coûts, une nouvelle refonte du site internet est prévue au cours des exercices 2023 à 2025 avec le projet « Site web 3.0 Villeurbanne facile ».

L'audit de référencement conduit par Cybercité a conclu à la nécessité d'une mise en conformité technique du site internet de la Ville, comme à la mise à plat des stratégies de mots-clés cibles.

Il ressort des analyses de fréquentation¹⁵ que le site internet de la commune est consulté essentiellement pour des démarches administratives et des informations pratiques. Le renouvellement du site consiste donc à mettre en avant l'accès aux services publics en déportant les informations thématiques sur des sites dédiés que l'agence Big Bang Communication a été chargée de développer dans un même univers, au sein d'une « usine à sites », ce qui doit limiter les coûts. Le marché lui a été attribué pour un montant de 130 950 €. Le premier site créé est le site « A l'école » qui permettra notamment de communiquer sur la mise en œuvre de la semaine de quatre jours.

¹⁴ Sur les 562 k€ dépensés par la ville, 290 k€ concernent le portail de dématérialisation des démarches administratives (PUBLIK) qui ne sont pas comptabilisés comme des dépenses de communication.

¹⁵ Réalisées depuis septembre 2022 par l'outil statistique d'analyse de la fréquentation des médias numériques Matomo.

Par ailleurs, les analyses de fréquentation ont fait apparaître que le premier vecteur de consultation du site était le téléphone portable. Il convient donc pour la commune d'adapter la présentation du site à l'écran des différents appareils de consultation.

Les études de fréquentation ont également révélé que le contenu éditorial du magazine municipal en ligne ne satisfaisait pas les habitants qui sont, avant tout, à la recherche d'informations pratiques. Une réflexion a donc été entamée pour renouveler le contenu du magazine en ligne.

3.1.2.2 Les réseaux sociaux

La commune est présente sur les principaux réseaux sociaux, Facebook, depuis 2012, Instagram et Twitter, depuis 2014 et LinkedIn, depuis 2019. Leur fréquentation a fortement augmenté, notamment à la faveur de l'évènement « Villeurbanne, capitale française de la culture ».

Le contenu de chaque réseau social est adapté au type de public qui le fréquente. Avec Facebook, la commune présente des informations pratiques, ce qui se passe au quotidien et vise à l'interaction avec les habitants. Twitter est utilisé comme un « fil info » à l'attention de la presse, et Instagram présente les initiatives des habitants en lien avec l'agenda de la Ville. LinkedIn est le vecteur de communication sur la marque employeur de la ville. Elle y valorise les métiers et le rôle des agents municipaux dans la réalisation des projets. Les offres d'emplois y sont publiées.

Tableau n° 2 : Fréquentation des réseaux sociaux

	Facebook	Instagram	Twitter	LinkedIn
<i>Abonnés au 01/01/2023</i>	23 000	8 828	6 880	6 573
<i>Abonnés au 01/01/2022</i>	19 000	5 239	5 919	4 000
<i>Couverture des pages en 2022</i>	1 743 945	501 740		
<i>Visite de la page ou du profil en 2022</i>	76 861	42 246		12 389

Source : commune de Villeurbanne

La commune dispose également, depuis 2008, d'une chaîne You tube, qui comptait 800 abonnés et 399 vidéos le 3 mars 2023. Cette chaîne affichait 370 392 vues à la même date¹⁶. Elle propose des contenus divers, tels que la retransmission en direct des conseils municipaux depuis octobre 2020, le discours du maire pour les vœux¹⁷, l'émission culturelle « culturissime.villeurbanne » ou encore des reportages sur l'histoire et l'identité de la Ville. Les

¹⁶ Le nombre limité de vues s'explique par le fait que la chaîne You tube est utilisée comme une bibliothèque de vidéos qui sont en fait visionnées par le biais des autres réseaux sociaux.

¹⁷ Le discours pour les vœux 2023 n'a été visionné que 104 fois.

grands moments de la manifestation « Villeurbanne, capitale française de la culture » y sont aussi disponibles en replay.

L'ambition de la direction de la communication est d'apporter du contenu éditorial à cette chaîne pour en faire une télévision locale.

Alors que 80 % du flux web relève de la vidéo, la commune a supprimé en 2018, pour des raisons budgétaires, les deux reportages vidéo mensuels, dont elle confiait la réalisation à TLM, pour alimenter le web et sa chaîne You tube. Cette suppression lui a permis d'économiser 42 000 €. Les montants consacrés à la vidéo, qui étaient en moyenne de 18 000 € au cours des exercices 2018 à 2020, ont atteint 56 900 € en 2021 et 61 500 € en 2022.

3.1.3 Les autres supports de communication papier ou numériques

La commune a conclu un marché multi-attributaires¹⁸ pour l'impression feuille à feuille de ses supports de communication sur papier. Elle a dépensé à ce titre 71,5 k€ en 2018, 46,3 k€ au cours des deux années 2019 et 2020, 92,9 k€ en 2021 et 130,4 k€ en 2022.

Hors évènement Capitale française de la culture en 2022, l'augmentation de ces dépenses d'impression a concerné l'ensemble des thèmes sur lesquels la commune communique. Elle a également dépensé, de 2018 à 2022, 163,9 k€ pour l'impression d'affiches grand format en sérigraphie ou numérique¹⁹ et 196,5 k€ d'impression numérique de bâches événementielles et autres supports (vitrophanie, autocollants, panneaux, ...) ²⁰.

L'insertion d'annonces et publicités dans des organes de presse ou par le biais de réseaux de mobilier urbain, initiée par la direction de la communication, a coûté 1 M€ en cumul, de 2018 à 2022. 42 % de cette somme a bénéficié à trois prestataires : l'entreprise de mobilier urbain Clear Channel, présente notamment dans le métro, le groupe d'édition lyonnais Rosebud²¹, et Publiprint Province N1 du Progrès²².

Pour les publications d'annonces et publicité initiés par les services culturels (le Rize), le coût s'est élevé sur la période contrôlée à 98 657 € dont 67,5 % au profit de Publiprint Province N1 du Progrès et de Rosebud.

3.1.4 Les relations presse

En 2022, la direction de la communication recensait 106 communiqués de presse, 19 conférences de presse ou visites de presse, dix dossiers de presse et une soixantaine d'infos presse ciblées vers quelques médias. La très grande majorité des retombées presse se font dans le quotidien régional Le Progrès.

¹⁸ Imprimerie Courand et associés, Nouvelle imprimerie Delta et Public Imprim.

¹⁹ Marché conclu avec la société Delaroche Publicité.

²⁰ Marché conclu avec la société Dix Sign.

²¹ Cofondée par Jean-Pierre Vacher, ancien directeur de la télévision locale TLM, ce groupe de presse locale publie La Tribune de Lyon, Lyon décideurs, Grains de sel...

²² La commune explique le recours important aux deux éditeurs de presse par la concentration du secteur, la diversité de leurs publications permettant de toucher différents publics. L'utilisation du réseau Clear Channel permet de cibler la population urbaine âgée de 30 à 60 ans, qui représentait 35 % de la population villeurbannaise en 2019.

Pour l'évènement « Villeurbanne Capitale française de la culture », la direction de la communication a externalisé les relations presse auprès d'un groupement de trois sociétés²³.

Elle a aussi conclu des contrats d'échange et de partenariat exclusif avec France télévision, France Télévisions Publicités et France Télévisions France 3 Auvergne-Rhône-Alpes, lesquels prévoyaient des engagements réciproques entre la commune et France Télévisions qui ont été valorisés monétairement (cf. infra sur la commande publique). Parmi les engagements de France Télévisions figuraient à la fois un soutien éditorial et un soutien promotionnel sur le site institutionnel de France Télévisions dont la valeur économique spécifique n'est pas précisée mais dont la confusion possible conduit la chambre à s'interroger sur une possible entorse à la charte de Munich des journalistes²⁴.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que le contrat avait pour objectif de « sensibiliser » les journalistes, sans contrainte ni garantie de reportages. Elle mentionne aussi dans sa réponse que le respect des règles déontologiques relevait de la responsabilité de France Télévisions qui n'a pas répondu sur ce point.

3.1.5 La signalétique des services

De 2018 à 2021, 60 k€ ont été payés à SEV Communication, au titre de ce déploiement de signalétique. Ce coût comprend la conception mais pas la fabrication des panneaux. Une mise à niveau de la signalétique des équipements municipaux est à nouveau prévue sous la nouvelle mandature.

3.1.6 Les vœux du maire

Les dépenses relatives aux vœux du maire, imputées sur le budget de la direction de la communication, ont plus que doublé à compter de 2022. Cependant, le budget total des vœux qui englobe les dépenses supportées par les autres services, était, en 2022, inférieur à celui de 2018, soit 54,6 k€ contre 84,7 k€. Les dépenses afférentes concernent les cartes de vœux, papier ou électroniques, les invitations, les affiches, les vidéos en dehors des frais de bouche...

²³ Il s'agit du groupement Géraldine Musnier/ASG-Alambret communication/WhiteMirror.

²⁴ La Charte de déontologie de Munich (ou Déclaration des devoirs et des droits des journalistes), signée le 24 novembre 1971 à Munich et adoptée par la Fédération européenne des journalistes, est une référence européenne concernant la déontologie du journalisme, en distinguant dix devoirs et cinq droits. Le 9^{ème} devoir du journaliste mentionne : « *Ne jamais confondre le métier de journaliste avec celui du publicitaire ou du propagandiste ; n'accepter aucune consigne, directe ou indirecte, des annonceurs.* »

Tableau n° 3 : Coût des vœux du maire

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Coût supporté par la direction de la communication	17 700	14 700	4 300	17 360	37 500
Coût total	84 700	46 000	50 800	50 960	54 660

Source : Commune de Villeurbanne

3.1.7 Les concertations et rencontres publiques

À plusieurs reprises, l'ancienne municipalité a médiatisé un thème fort du mandat par le biais de la concertation, en organisant des ateliers auxquels les villeurbannais étaient appelés à participer. Ainsi, en a-t-il été pour les campagnes de lutte contre le cannabis et pour l'égalité femme-homme.

La nouvelle équipe municipale, quant à elle, envisage de développer les rencontres publiques afin d'informer au mieux les personnes rencontrant des difficultés avec l'écrit.

3.1.8 Les achats de places, locations de loges et d'espaces publicitaires dans les équipements sportifs

Tableau n° 4 : Achats de places, locations de loges et d'espaces publicitaires dans les équipements sportifs

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Total	532 078	510 669	443 500	280 748	547 728
Dont ASVEL	423 784	438 491	400 500	215 369	394 330

Source : Commune de Villeurbanne

Tableau n° 5 : Tranches fermes des marchés conclus avec l'ASVEL – montants contractuels

En € TTC	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023
Espaces publicitaires	150 000	168 000	204 000	204 000	180 000
Places et loges	253 399	232 500	199 711	199 711	223 449

Source : Commune de Villeurbanne

La commune de Villeurbanne achète des places et loue des loges et des espaces publicitaires auprès de clubs sportifs pour environ 500 k€ par an. Ces achats et locations concernent, à hauteur de 400 k€, la SASP ASVEL Basket, avec laquelle la commune contracte un marché de prestations de services pour chaque saison sportive. Ces marchés comprennent une tranche ferme, relative au championnat national, et une tranche optionnelle, en cas

d'accession du club à la coupe de France et/ou aux compétitions européennes. Une note annuelle, établie à l'attention des membres de la commission d'appel d'offres, rappelle l'objectif de ce marché et dresse un bilan de l'attribution des places acquises par le biais du marché précédent.

Le suivi contractuel de ces marchés est assuré par la direction des sports et le service du protocole est en charge de la distribution des places. La direction de la communication n'est pas associée à la gestion de ces contrats.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune estime que ces dépenses relèvent du lien social et de la promotion de la pratique sportive de haut niveau et non du domaine de la communication. La chambre estime que tel ne peut être le cas des locations de loges. S'agissant des achats de places, s'ils peuvent en effet poursuivre de tels objectifs, ils n'en sont pas moins rattachables à des actions de communication en contribuant à la promotion de la ville et de son image. Quant aux achats d'espaces publicitaires dans les enceintes sportives, ils visent à promouvoir l'image de la collectivité. Par conséquent, les marchés conclus avec l'ASVEL Basket pour l'achat de places, la location de loges et l'achat d'espaces publicitaires se rattachent par leur nature à des dépenses de communication.

**Tableau n° 6 : Attribution des places achetées à la SASP Basket ASVEL
au cours de la saison 2020-2021**

	2020/2021
Nombre de places distribuées	3 198
Représentativité : élus municipaux, personnalités historiques villeurbannaises	17,9 %
Protocole : personnalités du monde sportif, politique	4,6 %
Renforcement attractivité économique : entreprises, commerçants	4,6 %
Social	25,9 %
Animation locale	32,9 %
Bénévolat	3,3 %
Communication interne : agents municipaux	10,8 %
Places non-distribuées	N.C.

Source : Commune de Villeurbanne

La distribution des places fait l'objet d'un suivi, dont les modalités ont évolué depuis 2020. Tout d'abord réalisé en fonction de la seule catégorie des bénéficiaires, le suivi des attributions de places a par la suite été complété de l'identité des bénéficiaires. Cependant, des places peuvent être attribuées à une personne qui les redistribue à des invités dont l'identité et la qualité ne sont pas toujours indiquées.

La chambre rappelle que ces achats de places doivent correspondre à une mission d'intérêt général propre à la collectivité qui les acquiert, par exemple au profit de collégiens et de jeunes en difficultés²⁵ et qu'ils doivent faire l'objet d'une complète transparence sur leurs bénéficiaires. La commune est donc invitée à poursuivre les efforts entrepris en la matière.

²⁵ CE n° 356670, 31 janvier 2013, Département du Rhône.

Enfin la chambre constate que ces achats ne font pas l'objet d'une mesure de leur intérêt, la commune ne s'étant fixée aucun objectif, ce qu'elle est également invitée à faire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à poursuivre dans la voie d'un meilleur suivi des attributions de places.

3.2 Les campagnes médias (affichage, mobilier urbain, insertion presse...)

La commune mène 200 projets de communication dont certains prennent la forme de campagne de communication. Au cours des exercices 2018 à 2022, elle a mené une trentaine de campagnes de communication par an.

La majorité de ces campagnes concerne des manifestations récurrentes : Fêtes du livre jeunesse, « Noël à Villeurbanne » ou encore « Vivez l'été ». Le thème des campagnes a pu évoluer entre les deux mandatures. Par exemple, au cours de la mandature précédente, des campagnes de communication ont été menées annuellement sur les thèmes de l'égalité femme-homme, la santé par la promotion de l'activité physique, la tranquillité, qui constituaient des axes du plan de mandat. Des thèmes de campagne liés au nouveau plan de mandat sont apparus : budget participatif, transition écologique... En 2020, les campagnes de communication annulées en raison de la crise sanitaire ont été remplacées par des actions de communication dans le domaine de la prévention.

Les campagnes de communication font l'objet de plans de communication. Ils rappellent, dans l'ensemble, le contexte, la période concernée, l'objectif de la communication, la ou les cibles et le message à faire passer. Ils définissent les actions à mener et les différents supports à utiliser. D'une façon générale, une campagne de communication utilise de nombreux supports de communication différents.

Les limites de cette stratégie ont été démontrées pour le site internet de la Ville et le magazine municipal en ligne, que les internautes consultent essentiellement pour accéder aux informations relatives aux services publics. Les supports de communication peuvent toutefois varier en fonction du thème et des individus ciblés. Par exemple, une campagne de communication ciblant les seniors sera largement relayée dans le Progrès. Pour le lancement de la campagne relative au budget participatif, quatre types de publics étaient ciblés, chacun par des moyens différents. Pour sensibiliser le grand public, la commune a organisé des campagnes d'affichages classiques sur les supports Decaux et ceux du réseau TCL mais également des campagnes sur son site internet et les réseaux sociaux, ainsi que dans son magazine municipal. Le public associatif et les membres de l'assemblée citoyenne ont fait l'objet d'« emailing ». Des vidéos ont été diffusées via Instagram à l'attention du public plus jeune.

Les plans de communication font parfois mention des indicateurs d'évaluation suivis par la direction de la communication. En revanche, le budget de la campagne n'est pas mentionné dans ces plans.

Tableau n° 7 : Nombre et coût en € des campagnes de communication (hors CFC) – détail non exhaustif

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre total de campagne	32	25	22	34	27
Coût total	334 151	349 221	315 246	352 848	317 945
Fête du livre	29 521	31 354	19 601	10 188	37 594
Noël aux gratte-ciel	17 203	15 711	15 933	15 229	19 232
Vivez l'été	20 185	25 776	36 329	38 610	35 374
Projets urbains les Buers	17 455	21 018	26 923	14 414	22 280
Campagne mi-mandat	27 446				
Site Villeurbanne.fr	15 712	18 032			
Lutte contre le cannabis	30 734	53 249			
Campagne égalité femme-homme	23 781	17 061	27 659		
Sport santé tous en forme	37 797	12 879	0	926	2 110
Campagne tranquillité	4 564	1 113	517		
COVID-19			73 661		
Commerces de proximité			20 745		
Budget participatif				63 103	74 631

Source : commune de Villeurbanne

Parfois, la commune ne fait que relayer sur son territoire la campagne de communication conçue par une autorité compétente. Ainsi en est-il pour les campagnes concernant la mobilité, conçues par le Sytral ou celles concernant les déchets, conçues par la Métropole de Lyon. Dans ce cas, les sommes supportées par la commune sont minimales²⁶. En matière d'aménagement urbain, le rôle de la commune en matière de communication peut varier entre celui de relais (zone d'aménagement concerté de Grand Clément), de responsable (projet des Buers) ou encore de copilote (zone d'aménagement concerté des Gratte-Ciel) avec la Métropole de Lyon.

3.2.1 La campagne de communication de mi-mandat

Au cours des exercices 2017 et 2018, une campagne de communication sur la mise en œuvre du plan de mandat de M. Bret a été menée à la moitié de son mandat.

Selon ce dernier, « elle a consisté en l'organisation de quatre soirées de tables citoyennes, organisées dans quatre quartiers de la ville... puis d'un grand forum de discussion et de restitution des débats. Environ 500 personnes y ont participé au total ». Ce processus a coûté 27,5 k€ en 2018. Ce montant n'intègre pas les trois suppléments du magazine municipal qui lui ont été consacrés.

²⁶ 360 € pour la propreté et 1 142 € pour la mobilité.

3.2.2 La campagne de lutte contre le cannabis

Au cours des rencontres organisées à la mi-mandat, les habitants ont exprimé le souhait de prendre en compte les problèmes liés au commerce illégal et à la consommation du cannabis. A la suite à cette demande citoyenne, la direction de la communication a conduit une campagne de communication afin de sensibiliser aux risques liés à la consommation de cannabis, pour un coût de 30,7 k€ en 2018 et 53,2 k€ en 2019. Outre des dépenses d'affichage (campagne #balancetonjoint), la commune a organisé l'animation de tables rondes retransmises sur sa chaîne Youtube. 5 000 habitants ont participé, notamment via une plate-forme dédiée. Des experts, personnels soignants, policiers municipaux...ont été sollicités. Un numéro spécial de Viva a été consacré à cette problématique. Cette vaste concertation a donné lieu à la rédaction d'un livre blanc, présenté au Sénat.

3.2.3 La campagne égalité femme - homme

La commune a entamé, en 2016, une campagne en faveur de l'égalité femme-homme. Ce thème faisait partie du plan de mandat.

Dans un premier temps, en janvier 2018, la campagne a donné lieu à la mise en place d'Ateliers de l'égalité, auquel 113 personnes ont participé, et à l'élaboration d'une charte accessible via une adresse internet dédiée « <http://egalitefemmeshommes.villeurbanne.fr> ».

Dans un deuxième temps, la Ville a axé sa communication sur la lutte contre les stéréotypes notamment dans l'accès et l'encouragement des femmes à la pratique sportive.

Cette campagne a donné lieu à une importante campagne d'affichage, à l'édition d'une plaquette distribuée dans les écoles et centres de loisirs et disponible à l'espace info de la ville. Un plan média a été établi et une signalétique mise au point pour les sites internet et les écrans d'information urbains. Il en a coûté à la commune 23,8 k€ en 2018, 17,1 k€ en 2019 et 27,7 k€ en 2020. Les indicateurs d'évaluation de cette campagne étaient le taux de prise en main de la plaquette à l'espace info et la fréquentation des différents sites.

3.2.4 La campagne de lutte contre les discriminations

Une campagne de communication sur la lutte contre les discriminations a été menée par la commune en 2018 pour un coût de 4 428 €, et un site dédié a été créé début 2019.

La lutte contre les discriminations demeure une priorité de la nouvelle mandature qui en a fait un des trois axes forts de son plan de mandat. La lutte contre l'inégalité femme-homme en fait partie. Celle-ci ayant déjà fait l'objet d'une importante campagne, les campagnes de communication relatives à la lutte contre les discriminations ont porté plus particulièrement, en 2021 et 2022, sur le handicap, pour 3 376 €.

3.2.5 La communication relative à l'opération de rénovation urbaine du quartier des Buers

Un projet d'aménagement d'envergure du quartier des Buers a débuté en 2012, en partenariat avec la Métropole de Lyon et Est Métropole Habitat. Un budget communication de 300 k€ sur 10 ans était prévu au protocole établi par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), soit 30 k€ par an entre 2018 et 2028. Le pilotage de la communication du

projet est assuré par la commune de Villeurbanne. Dans ce cadre, des prestations de service ont été confiées à plusieurs agences successives.

L'agence de publicité Magazine a été, dans un premier temps, sollicitée pour 25 440 € TTC de prestations en 2018 et 19 504 € TTC en 2019.

Après mise en concurrence, l'agence Bureau Francine a pris la suite. La commune a conclu avec elle un marché à bons de commande d'une durée de deux ans, assorti d'un maximum de prestations annuelles de 30 000 € TTC.

En 2022, une nouvelle consultation a été lancée par la commune, au terme de laquelle, elle a confié à l'agence Terra Publica la finalisation de la stratégie de communication et d'accompagnement 2022-2026 du projet urbain. Le marché a été conclu pour une durée de deux ans, et pour un montant maximum annuel de 60 000 € TTC.

3.2.6 Le festival « Les invites de Villeurbanne »

La Commune a consacré 53 250 € en 2019 et 63 267 € en 2021 à la campagne de communication sur le festival biennuel des arts de la rue « Les Invites ».

En 2021, la société Cyber Cité a été chargée de l'installation et du pilotage de la campagne de communication « Les Invites » dans les media digitaux pour 7 980 €.

Pour la campagne de ce festival, la commune a remporté le trophée de la communication 2021 de la meilleure action de communication événementielle réalisée par un organisme public.

Comme pour l'ensemble des festivals et animations événementielles, l'indicateur de suivi est la fréquentation de l'évènement mais également les commentaires postés sur les réseaux sociaux.

3.2.7 La campagne de communication du plan de mandat

En 2021, la somme de 11 791 € a été dépensée pour présenter le plan de mandat. Une brochure a été éditée, un numéro spécial du magazine municipal lui a été consacré et des réunions thématiques ont été animées par les élus, qui ont également enregistré des vidéos pour expliquer, partager et suivre les indicateurs.

3.2.8 La campagne portant sur la transition écologique

Pour mener à bien cette campagne sur la transition écologique de la commune, appelée aussi « notre grand défi », la commune a eu recours à l'agence Tandem Conseil qui a délivré des prestations d'un montant de 21 600 € en 2021 et de 26 400 € en 2022.

Cette campagne de communication a trois objectifs : faire connaître le projet, et valoriser les actions de la Ville, donner aux habitants les moyens d'agir dans le sens de la transition écologique en faisant connaître les services et les démarches, valoriser les initiatives locales. Labellisée « Le grand défi », elle se décline en plusieurs thématiques : énergie, alimentation, biodiversité, mobilité, déchets, eau, urbanisme...qui font chacune l'objet de campagnes spécifiques : stratégie alimentaire (Villeurbanne à table), isolation et accessibilité des logements (Mieux chez moi), biodiversité (Côté jardins – festival de la nature en ville) ... L'importance du périmètre de cette campagne de communication, qui englobe des campagnes déjà existantes (marché aux plantes, parcs et jardins...), explique aussi son coût. Elle s'adresse

également aux agents municipaux qui sont sensibilisés par des affichages et des distributions d'affichettes au sein des différents services.

La comptabilité analytique de la direction de la communication fait apparaître, pour 2022, une dépense de 86 500 € pour cette campagne.

La commune a évalué l'impact de cette campagne à travers une enquête de satisfaction, mais qui ne permet pas d'évaluer les changements de comportement²⁷.

3.2.9 La campagne relative à la « transition démocratique »

La comptabilité analytique fait apparaître une dépense de 86 300 € supportée par la direction de la communication, en 2022, au titre de la transition démocratique. Dans ce cadre, l'examen de la comptabilité générale de la direction de la communication fait apparaître des dépenses fléchées « budget participatif » pour 54 850 € en 2021 et 73 718 € en 2022. Une prestation d'accompagnement stratégique et opérationnel en vue de communiquer sur la mise en œuvre du budget participatif de la commune de Villeurbanne a notamment été confiée à l'agence In Medias, qui a fourni pour 47 280 € de prestations en 2021 et 2022.

Concernant l'assemblée citoyenne, la commune a commandé en 2021, des prestations au cabinet « Dix milliard d'humains » pour 47 160 €.

Concernant le budget participatif, la commune évalue la réussite de sa campagne de communication par le nombre de projets déposés et le nombre de votants. 304 projets ont été déposés en 2021²⁸ et 309 en 2022²⁹. 3 455 habitants ont voté en 2022 pour choisir les projets à retenir. Si ces chiffres peuvent paraître faibles, 58 % des villeurbannais estimaient, cependant en 2022, que la commune associe la population aux décisions et prend en compte l'avis des habitants, contre 53 % en 2021.

3.2.10 La campagne « Capitale française de la culture »

« Capitale française de la culture » est un label qui distingue, tous les deux ans, une commune ou un groupement de communes. Son attribution s'accompagne d'un financement d'un million d'euros apporté à parité par le ministère de la culture et la Caisse des dépôts. Elle se fait sur les critères d'appréciation suivants : soutien à la création, mobilisation des habitants, valorisation du patrimoine, transmission artistique et culturelle, implication des artistes et acteurs culturels implantés sur le territoire. La commune de Villeurbanne est la première lauréate de ce label.

700 événements ont été programmés dans le cadre de ce label.

La campagne de communication a été scindée en trois temps : une phase dite de « teasing », une phase de révélation, et une campagne de notoriété. Tous les modes de communication ont été mobilisés³⁰.

²⁷ Lorsqu'un dispositif d'aide financière est proposé, comme l'aide à l'isolation des logements, le nombre de demandes d'aide constitue l'indicateur de suivi retenu par la commune.

²⁸ En 2021, 9 projets ont été retenus pour une enveloppe de 0,5 M€.

²⁹ En 2022, 21 projets ont été retenus pour une enveloppe de 1,2 M€.

³⁰ Campagne numérique, prises de parole, Snapchat, Twitch, Tik Tok, influenceurs, Instagram, film officiel, affichage sur le mobilier urbain, parutions presse (Arkuchi, Le Progrès, Lyon Capitale par exemple), spots sur le réseau Clear Channel et écrans TCL, spot sur écran XXL à la station de métro Bellecour pendant une semaine,

Le budget final de cette campagne de communication s'est établi à 1,28 M€, en dépassement de 82,5 % par rapport au budget initialement programmé par la commune (700 k€), ce qui constitue un défaut de pilotage de ce budget, que le maire a justifié par la demande du ministère de la culture de renforcer la communication sur l'évènement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a expliqué que cette forte augmentation du budget de communication était liée aux évolutions du programme qui s'est enrichi tout au long de l'année 2022 et à l'inflation, en particulier du prix du papier.

Ces dépenses ont représenté 11,5 % du budget total de l'évènement dont le coût a dépassé 11 M€.

Le tiers de cette somme, soit 410 k€, a été consacré à deux prestataires en charge d'accompagner la commune dans la conception et le suivi de la campagne de communication, pour l'un (Agence Proches, 345 k€), et dans ses relations presse et sa communication d'influence, pour l'autre (groupement Géraldine Musnier/AGS-Alembret communication/WhiteMirror, 65 k€).

Le bilan des retombées presse montre leur hausse très sensible en 2022 (cf. annexe n°1). En décembre 2022, 78 % des habitants de Villeurbanne interrogés savaient que la commune avait été désignée Capitale française de la culture 2022, contre 51 % en novembre 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les supports de communication de la commune de Villeurbanne sont multifformes. Le développement des supports numériques, amplifié dans la période la plus récente, n'a pas conduit à un moindre recours aux supports papier. La distribution de supports de communication papier dans chaque boîte aux lettres est en effet considérée, par la commune, comme le seul moyen d'atteindre l'ensemble de la population et d'exposer clairement une problématique.

Les différents supports de communication font l'objet d'une évaluation, par le biais de différents indicateurs. Les évaluations réalisées ont conduit à plusieurs adaptations. Une nouvelle formule du magazine municipal papier a été élaborée. Le contenu du magazine en ligne doit être renouvelé pour le réorienter vers les thèmes les plus consultés par les internautes, à savoir les informations pratiques. Quant au site internet, il est prévu de recentrer son contenu sur l'accès aux services publics et de l'adapter à la consultation par smartphone qui est le premier vecteur de consultation. la culture » a été l'occasion de conduire une très importante campagne visant à modifier l'image de la Ville, dont le budget a été très largement dépassé. Un bilan des campagnes de communication est dressé à travers divers indicateurs.

Une trentaine de campagnes de communication est menée chaque année. L'évènement « Villeurbanne, capitale française de la culture » a été l'occasion de conduire une très importante campagne de communication visant à modifier l'image de la Ville, dont le budget a été très largement dépassé. Un bilan des campagnes de communication est dressé à travers divers indicateurs.

4 L'ORGANISATION DU SERVICE DE LA COMMUNICATION

4.1 Les différents services chargés de la communication au sein de la collectivité

4.1.1 La direction de la communication

4.1.1.1 Le rattachement hiérarchique de la direction de la communication au cabinet

La direction de la communication est placée sous l'autorité hiérarchique du directeur de cabinet.

Or, les agents occupant des emplois de cabinet ne sont pas intégrés à la hiérarchie des administrations de la collectivité concernée. Il est donc irrégulier de rattacher au cabinet du maire des services composés d'agents titulaires ou contractuels sur emplois permanents et de confier au directeur de cabinet un pouvoir hiérarchique sur les agents de la direction de la communication³¹.

La chambre recommande de mettre fin à ce rattachement hiérarchique des agents de la direction de la communication au directeur de cabinet et rappelle la nécessité de ne pas conférer dans les faits, aux agents de la direction de la communication, des conditions de gestion assimilables à celles de collaborateurs de cabinet.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que le rattachement de la direction de la communication à la direction générale des services sera présenté aux instances paritaires en début d'année 2024.

Recommandation n° 1. : Rattacher la direction de la communication aux services.
--

³¹ CE, 16 septembre 2005, Commune de Paris, n° 280202.

4.1.1.2 L'organisation interne de la direction de la communication**Tableau n° 8 : Organisation et effectifs cibles de la direction de la communication**

Pôle	Effectifs cibles ou Organisation cible
Direction	- 1 directeur - 1 directeur adjoint
Pôle conseil et accompagnement	- 2 chargés de communication - 1 responsable de la communication interne
Pôle médias, éditorial et contenus	- 1 rédacteur en chef (directeur adjoint) - 1 rédacteur en chef adjoint - 1 chargé de communication éditoriale, journaliste plurimédia
Pôle numérique	- 1 chef de projet administrateur web - 1 webmestre et community manager
Pôle créatif	- 1 directeur artistique - 1 photographe - 1 infographiste
Pôle relations presse et influence	- 2 attachés de presse - 1 apprenti
Pôle administratif	- 1 assistante de direction - 1 responsable administratif et financier

Source : commune de Villeurbanne

Précédemment organisé en deux services, « édition information » et « communication », la direction de la communication est depuis 2021 structurée autour de six pôles « métier » :

- pôle conseil et accompagnement : chargé de la communication des projets et des services municipaux ;
- pôle médias, éditorial et contenus : chargé de l'information municipale et la communication éditoriale - qui réalise le magazine municipal, les différents périodiques, les articles pour Viva en ligne, des podcasts pour les réseaux sociaux, assure le suivi de la réalisation des reportages vidéo;
- pôle web en charge de la communication numérique, conception et animation éditoriale des sites, réalisation et diffusion de newsletters, animation des réseaux sociaux : conception de campagnes, relations avec les socionautes...
- pôle relations presse chargé des relations avec les journalistes locaux, régionaux et nationaux ;
- pôle création en charge de la création graphique, photographique et audiovisuelle : il réalise la quasi-totalité des campagnes visuelles, de leurs déclinaisons en édition print ou numérique... et l'exécution d'une part importante des supports édités ou numériques, ainsi que les reportages photos et vidéos ;
- pôle administratif qui assure le suivi administratif, comptable et financier.

Pour chacun des six pôles, des postes et un effectif cible définis. Une fiche de poste a été établie pour chacun de ces postes.

Au cours de la période examinée, quatre emplois ont été créés à la direction de la communication.

Cette direction réalise en interne 80 à 90 % des articles, l'essentiel des plans de communication, des plans media (sauf pour l'évènement « Capitale française de la culture »), du graphisme, les relations presse, la gestion des réseaux sociaux, la conception et la réalisation de signalétique. Elle externalise l'impression, la vidéo, l'illustration du magazine municipal Viva, la veille média (retombées presse), la conception et le référencement du site web, une partie de la distribution des documents (le magazine municipal est distribué par les agents communaux). Le graphisme et la photographie sont externalisés lorsque les besoins excèdent les capacités internes.

4.1.2 La communication dans les autres services

Le Rize³² est doté d'un poste de chargé de communication dédié, du fait de la nature particulière de cet équipement. Ce chargé de communication travaille sous l'autorité directe du directeur du Rize, et assure la publicité des expositions et évènements propres à cet équipement municipal.

³² Ouvert en février 2008, le Rize est un équipement culturel et de recherche. Il propose à tous les publics des clefs de lecture pour mieux comprendre la ville commune d'aujourd'hui et imaginer celle de demain. Il réunit sur 2 600 m² une médiathèque, les archives municipales et des espaces culturels et pédagogiques.

4.2 Le personnel

4.2.1 L'évolution de la masse salariale

Tableau n° 9 : Évolution de la masse salariale de la direction de la communication

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Apprentis	0	0	0	8 996	19 810
Horaire basé sur indice	29 678	29 365	20 290	23 489	38 623
CDI indiciaire spécifique	108 753	75 196	59 140	60 177	60 737
Contrat de projet	0	0	0	19 004	60 263
Non titulaires	354 156	470 287	507 429	678 335	671 855
Stagiaires écoles	3 623	4 856	4 532	1 715	2 157
Titulaires	341 528	299 302	296 715	197 785	251 671
Total	837 738	879 007	888 106	989 501	1 105 117

Source : Commune de Villeurbanne

Tableau n° 10 : Évolution de la masse salariale du Rize dédiée à la communication

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Coût chargé	70 829	61 558	69 891	58 527	33 864
Indemnité de rupture conv.				50 000	

Source : Commune de Villeurbanne, calcul CRC

De 2018 à 2022, la masse salariale de la direction de la communication a cru de 32 %, suite à la création de postes permanents et au recrutement de renforts rendus nécessaires par le surcroît d'activité généré par l'évènement « Capitale française de la culture ». Le coût de l'ETP du Rize a diminué de moitié en 2022 à la faveur d'un nouveau recrutement. Le départ du titulaire de ce poste en 2021 a donné lieu au versement d'une indemnité de rupture conventionnelle de 50 k€, comme le permet la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

4.2.1.1 Les effectifs

Selon l'ordonnateur, les emplois permanents de la direction de la communication sont passés de 13, au 1^{er} janvier 2018, à 15, au 1^{er} janvier 2023. Deux postes supplémentaires ont été créés en mars 2023.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a souligné que cette évolution des effectifs de la direction de la communication s'inscrivait dans une tendance

plus globale de création de 262 postes au cours des trois premières années de son mandat afin de conforter un certain nombre de services ressources dont la direction de la communication.

Un poste de rédacteur en chef des publications « print et web » a été créé en 2019 afin de coordonner les différents supports de communication, mission assurée jusque-là par la directrice du service. Un poste de chargé de communication éditoriale journaliste pluri-media a été créé en mars 2022 et pourvu en août de la même année. En 2023, un poste d'attaché de presse et un poste de chargé de communication supplémentaires ont été créés, ce qui a permis d'atteindre l'effectif cible, avec toutefois un chargé de communication de plus que prévu.

Ces emplois permanents bénéficient du renfort régulier d'un à deux équivalents temps plein par an. En 2022, avec une activité accrue par la nomination de la commune en tant que Capitale française de la culture, les emplois non permanents ont été portés à 2,8 équivalents temps plein et un contrat de projet a été créé pour 18 mois.

Tableau n° 11 : Évolution des effectifs de la direction de la communication en équivalent temps plein

	Direction communication				Le Rize	Total
	Postes permanents	Apprentis	Contrat de projet	Renforts en ETP	Postes permanents	
Janv-18	13			1,3	1	15,3
Janv-19	14			1,5	1	16,5
Janv-20	14			1	1	16
Janv-21	14			2	1	17
Janv-22	14	2	1	2,8	1	20,8
Janv-23	15	3	1	1	1	21
Mai-23	17	nc	1	nc	1	nc

Source : Commune de Villeurbanne

4.2.1.2 Les rémunérations

✓ La structure des effectifs

La masse salariale consacrée à la communication est d'autant plus importante que les postes ouverts sont presque exclusivement des postes de catégorie A. Au 31 décembre 2021, sur les 22 agents permanents et non permanents de la direction, 17 relevaient en effet de la catégorie A³³, dont un attaché hors classe, quatre attachés principaux et un ingénieur principal.

✓ Les indices de rémunération

La direction de la communication a longtemps reposé sur une équipe d'agents recrutés sous contrats dans les années 90, sur la base d'indices de rémunération favorables.

³³ Source : panorama des services édité en 2023. 1 de la catégorie B, 1 de la catégorie C, un est en contrat de projet, 3 à 6 sont des pigistes. Le poste du Rize est un poste de catégorie B.

Qu'ils aient été titularisés ou pérennisés dans leurs fonctions par la signature d'un contrat à durée indéterminée³⁴, ces agents ont conservé, à titre personnel et conformément à la réglementation³⁵, l'indice de rémunération qui était le leur. Pour les agents titularisés, ces indices se révèlent nettement supérieurs à ceux auxquels ils ont été classés lors de leur nomination. Les différentiels se réduisent néanmoins dans la durée. Le déroulement de carrière de ces agents a été, par la suite, conforme à celui des fonctionnaires. La rémunération des deux agents recrutés sur des emplois de journalistes, qui ont conservé un statut d'emploi spécifique, a peu évolué dans le temps.

Plusieurs de ces agents ont quitté la direction de la communication au cours de la période contrôlée et ont été remplacés par des agents contractuels ou titulaires plus jeunes, rémunérés sur la base d'indices plus modestes.

Cet effet de noria a permis de compenser une partie du coût de la hausse des effectifs de la direction.

✓ La rémunération des journalistes

Pour satisfaire des besoins non permanents, la commune rémunère à l'heure, des personnes recrutées sous contrat. Il s'agit, notamment, de journalistes payés « à la pige », à hauteur de 15 540 € au total en 2018, 15 972 € en 2019, 8 008 € en 2020 et 10 609 € en 2021.

Cette rémunération est établie sur la base d'un indice 793 ou 806, ce qui correspond environ à 25 € de l'heure.

4.2.2 Le recrutement des agents

4.2.2.1 Les agents contractuels occupant des emplois permanents

Sur les 20 personnes qui ont occupé les emplois permanents de la direction de la communication, de 2018 à 2021, 13 étaient des agents contractuels. En 2022, sur les 14 agents en poste, neuf étaient des agents contractuels.

Dans les faits, peu de fonctionnaires postulent sur ce type d'emploi. En 2021, seulement neuf titulaires avaient postulé pour le poste de directeur de la communication, sur un total de 138 candidats. En 2022, à la suite du départ de deux chargées de communication, la commune a reçu 12 candidatures de fonctionnaires sur 75 au total pour l'un, et, cinq pour 65 candidatures au total pour l'autre. En 2023, pour le recrutement d'un photographe-vidéaste lancé à la suite du départ à la retraite du reporter-photographe, la commune n'a reçu que trois candidatures de titulaires sur environ 115 au total.

³⁴ Pour les agents qui ont conservé le statut d'agent contractuel, le maintien de leur indice de rémunération a induit leur reclassement dans l'échelon correspondant du grade d'attaché territorial.

³⁵ Article 7 et 12 du décret n° 2006-1695 du 22 décembre 2006 : « Lorsque les agents sont classés en application de l'article 7 [agents qui justifient de services d'agent public non titulaire] à un échelon doté d'un traitement inférieur à celui qu'ils percevaient avant leur nomination, ils conservent à titre personnel le bénéfice de leur traitement antérieur, jusqu'au jour où ils bénéficient dans leur nouveau grade d'un traitement au moins égal. Toutefois, le traitement ainsi déterminé ne peut excéder la limite du traitement indiciaire afférent au dernier échelon du premier grade du cadre d'emplois considéré. »

4.2.2.2 Le respect des règles de recrutement

✓ Des recrutements contractuels non prévus par délibération du conseil municipal

Au cours de la période contrôlée, la commune a créé quatre emplois permanents au sein de la direction de la communication : un emploi d'attaché - rédacteur en chef des publications Web et Print, en 2019, un emploi d'attaché territorial journaliste chargé de communication éditoriale, en 2022, un emploi d'attachée de presse et un emploi de chargée de communication, en 2023. Les délibérations qui ont créé ces emplois ne précisent pas s'ils peuvent être pourvus par un agent contractuel territorial, ce qui contrevient au code de la fonction publique³⁶ et alors même que la commune a, in fine, recruté par voie contractuelle.

La chambre recommande d'indiquer dans les délibérations créant des emplois, la possibilité de les pourvoir, le cas échéant, par des agents contractuels de droit public.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'il allait mettre en œuvre cette recommandation immédiatement.

Recommandation n° 2. : Indiquer dans les délibérations créant des emplois, la possibilité de les pourvoir, le cas échéant, par des agents contractuels de droit public.

✓ Le recrutement du rédacteur en chef

Le rédacteur en chef a été recruté le 7 janvier 2019, par voie contractuelle, au terme d'une courte vacance d'emploi de 15 jours³⁷. L'ordonnateur n'a pas été en mesure de produire les différentes candidatures à ce poste. De plus, la chambre remarque que le recrutement a eu lieu avant la création du poste³⁸. Il en résulte que le recrutement du rédacteur en chef est intervenu au terme d'une procédure irrégulière.

✓ Le recrutement et la rémunération de la directrice de la communication

Le 1^{er} février 2021, une nouvelle directrice de la communication a été recrutée sous contrat à durée indéterminée, dans le grade d'attachée hors classe. Les conditions de ce recrutement et la rémunération dont bénéficie l'intéressée n'appellent pas de remarques de la part de la chambre.

³⁶ Selon l'article 34 du code de la fonction publique, en vigueur du 14 mars 2012 au 1^{er} mars 2022, « les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3 », c'est-à-dire dans le cas où l'agent contractuel est appelé à occuper un emploi permanent de façon permanente. « Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés ».

³⁷ La vacance a été déclarée le 30 novembre 2018 et la fin de publicité a été arrêtée le 15 décembre 2018.

³⁸ En effet, le poste d'attaché - rédacteur en chef des publications a été créé par décision du maire en date du 28 mars 2019, après l'avis favorable du comité technique paritaire. L'ordonnateur a produit la délibération du conseil municipal en date du 1^{er} juillet 2019, autorisant la transformation d'un emploi de journaliste secrétaire de rédaction en emploi d'attaché principal au sein de la direction de la communication. Cette délibération n'en est pas moins postérieure à la décision du maire.

4.2.3 Les conditions de départ de certains agents

Le changement d'exécutif local a conduit à un renouvellement de certains postes stratégiques au sein de la direction de la communication. La chambre a examiné les conditions de départ de la précédente directrice de la communication et de la chargée de communication « senior ».

4.2.3.1 Le départ de la précédente directrice de la communication en août 2020

Après avoir été recrutée comme collaboratrice de cabinet du maire de Villeurbanne le 1^{er} septembre 2001, Mme Z a occupé le poste de directrice de la communication du 1^{er} janvier 2002 au 31 août 2020. Elle a été titularisée dans le grade d'attachée territoriale en 2012.

En octobre 2020, elle a entamé une reconversion professionnelle au sein des services de la ville, avec l'appui de l'unité parcours professionnel, rattachée au service développement des compétences de la direction des ressources humaines. Des postes dits « passerelles » permettent dans ce cadre, aux agents de travailler leur projet professionnel en étant positionnés en sureffectif dans les directions. Elle a pu, ainsi, suivre la formation Master 1 et 2 « gérontologie, vieillissement, éthique et pratiques professionnelles » en étant positionnée en sureffectif au sein de la direction senior et lien intergénérationnel (DSL) sur des fonctions de chargée de missions et de directrice adjointe de la résidence autonomie Max Dormoy³⁹. Ce poste a été pérennisé par la création d'un poste de directeur d'établissement et chargé d'études et prospective, au sein des effectifs du centre communal d'action sociale, par une délibération de son conseil d'administration du 20 octobre 2022. La création de ce poste s'inscrit dans une réorganisation plus large de la direction Seniors liens intergénérationnels, visant notamment à sortir de l'isolement les différents équipements de la commune par la mise en place de fonctions transversales.

Mme Z a été mutée sur ce poste le 31 octobre 2022. Une déclaration simple sans publicité élargie a été faite par le centre de gestion, a posteriori, du 17 novembre au 17 décembre 2022.

4.2.3.2 Le départ de la chargée de communication senior

La chargée de communication des grands projets a quitté la direction de la communication de la commune le 1^{er} novembre 2020, date à laquelle elle a été placée en position de détachement auprès de la société villeurbannaise d'urbanisme pour y assurer les fonctions de responsable de la communication. Au terme de ce détachement de deux ans, elle a sollicité une disponibilité pour convenance personnelle.

³⁹ Mme Z est restée statutairement sur son poste d'origine, ce qui explique qu'elle ait continué à être rémunérée en tant que directrice de ce service et à figurer sur l'organigramme de cette direction jusqu'à son départ pour le CCAS en octobre 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La direction de la communication de la commune de Villeurbanne est placée sous l'autorité du directeur de cabinet, ce qui n'est pas régulier dès lors que les services du cabinet se situent hors de la hiérarchie administrative communale.

Au cours de la période contrôlée, la direction de la communication a été réorganisée et ses effectifs ont été augmentés. L'effectif total dédié à la communication est passé de 15,3 ETP au 1^{er} janvier 2014 à 21 ETP aujourd'hui.

La quasi-totalité des agents relève de la catégorie A, et de nombreux emplois permanents sont pourvus par voie contractuelle, peu d'agents titulaires postulant dans le domaine de la communication.

L'important turn-over - huit personnes ont quitté la direction de la communication de 2018 à 2023 notamment à l'occasion du changement de maire en 2020 - a permis à la commune de bénéficier d'un effet de noria qui a limité l'accroissement de la masse salariale liée à la hausse des effectifs. Le coût salarial brut non chargé de la direction de la communication est passé de 741 k€ en 2018 à 834,5 k€ en 2022.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE EN MATIÈRE DE COMMUNICATION EXTERNE

La direction de la communication a contracté avec 82 prestataires entre 2018 et 2022 pour des montants allant de 10 k€ à 1 M€, et pour un montant total de 3,5 M€.

5.1 Une organisation et des procédures défaillantes

La commune a reconnu des difficultés de fonctionnement récurrentes du service de la commande publique vis-à-vis des services prescripteurs se traduisant notamment par des retards dans la prise en charge et le montage des marchés, dues selon elle à « *une défaillance majeure dans le pilotage des missions et activités du service* », conjuguée à une montée en charge de l'activité liée au renouvellement de mandature et au projet exceptionnel de la Capitale française de la culture. Pour remédier à cette situation, l'organisation de la direction en charge de la commande publique a été revue, le responsable du service achat-commande publique remplacé et l'effectif du service renforcé.

Dans ce contexte, la chambre a constaté de nombreuses anomalies et mauvaises pratiques en matière de commande publique pour les marchés qu'elle a contrôlés dans le domaine de la communication.

5.1.1 Le respect des délégations de signature

Alors que les arrêtés successifs de délégation de signature du maire permettaient à la précédente directrice de la communication de signer des actes relatifs aux marchés publics, accords-cadres et marchés subséquent à un accord-cadre, d'une incidence financière inférieure ou égale à 6 000 € HT, et notamment les actes d'exécution des marchés publics, l'intéressée a

systematiquement signé les bons de commande portant sur l'impression du magazine municipal indépendamment de leur montant.

Après son départ, les bons de commande émis par le service excédant le seuil de la délégation de signature consentie à la directrice de la communication⁴⁰ ont été contresignés par le directeur général des services.

5.1.2 Le fonctionnement de la commission d'appel d'offres

Selon les articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, le titulaire des marchés publics passés selon une procédure formalisée est choisi par une commission d'appel d'offres (CAO) composée du maire ou de son représentant, président de ladite commission, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein. Pour cette commission, le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents. La présence de quatre membres est donc requise pour la tenue de la commission d'appel d'offres.

Durant la mandature de M. Bret, les membres de la CAO ont été désignés par délibération en date du 28 avril 2014. En décembre 2017, une de ses membres titulaires est décédée. Suite à ce décès, un nouveau membre suppléant a été désigné ce qui a porté le nombre de titulaires à quatre et celui des suppléants à six, ce qui n'est pas conforme aux dispositions rappelées ci-dessus. Le titulaire définitivement empêché aurait dû être remplacé par un des suppléants de la même liste déjà élus membres de la CAO⁴¹. Au cas d'espèce, ceux-ci étaient au nombre de quatre.

Or, ce membre suppléant supplémentaire, désigné irrégulièrement pour remplacer le membre titulaire défunt, a siégé plusieurs fois à la CAO⁴², fragilisant d'autant plus les décisions prises par cette commission que sa présence assurait le quorum requis.

Par ailleurs, l'ordonnateur n'a pu produire l'arrêté du maire désignant Madame Christine GOYARD-GUDEFIN pour le représenter à la CAO qui s'est réunie le 9 juillet 2021, pour le choix des titulaires des marchés de conseil en communication, relations presse et création de contenus numériques dans le cadre de l'évènement « Capitale française de la culture »⁴³, alors que le représentant du maire à la CAO est habituellement Jonathan BOCQUET, adjoint aux finances.

5.1.3 La procédure adoptée en matière de marchés à procédure adaptée

La procédure à suivre pour les marchés passés pour satisfaire des besoins, dont le montant estimé est en dessous des seuils des procédures formalisées, a été définie par un arrêté du maire datant de 2014. Toujours en vigueur, ce texte fait pourtant référence à l'ancien code des marchés publics et aux anciens seuils de publicité et mise en concurrence et n'a pas été mis à jour depuis.

⁴⁰ A compter du 15 décembre 2021, le seuil en-deçà duquel la directrice de la communication est autorisée à signer les actes d'exécution des marchés publics est passé à 10 000€ HT.

⁴¹ Conseil d'État, n° 298103 du 30 mars 2007.

⁴² Marchés n° 6288-2018 Impression d'affiches grand format, n° 6289-2018 Impression feuille à feuille des supports de communication.

⁴³ Marchés 2021-6932 à 2021-6934.

La chambre invite la commune à mettre à jour cette procédure relative aux marchés passés selon une procédure adaptée, ce que le maire a indiqué vouloir faire en réponse aux observations provisoires de la chambre.

5.2 Des règles à mieux respecter et des pratiques à améliorer

Selon les dispositions de l'article L. 3 du code de la commande publique « *Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.* ». En application de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique, lorsque le besoin est inférieur à un certain seuil (25 000 € HT jusqu'en 2019, 40 000 € HT depuis 2020), l'acheteur est dispensé de procédure de publicité et de mise en concurrence mais il doit veiller 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.

Ces principes n'ont pas toujours été respectés par la commune.

5.2.1 Une absence d'estimation pluriannuelle du besoin

La direction de la commande publique n'a pas toujours appréhendé ses besoins de façon pluriannuelle.

Ainsi, dans le cadre du programme d'aménagement du quartier des Buers, l'agence de publicité Magazine a été sollicitée pour 25 440 € HT de prestations en 2018 et 19 504 € HT en 2019, sans publicité ni mise en concurrence préalables alors que le seuil en vigueur en-deçà duquel cette dispense était possible était de 25 000 € HT avant 2020. De même, au cours des exercices 2018 à 2021, la société Garage Production a effectué pour 78 010 € TTC de réalisations de vidéos en dehors de toute publicité et mise en concurrence préalables.

Bien que le code de la commande publique ne l'y oblige pas⁴⁴, la chambre rappelle l'intérêt d'estimer ses besoins de façon pluriannuelle, afin de tirer profit d'une mise en concurrence élargie.

5.2.2 Des montants de prestations très proches du seuil en dessous duquel les marchés publics peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables

En 2021, l'enquête de satisfaction confiée à l'institut IPSOS et la prestation de conseil commandée à l'agence « Dix milliards d'humains », ont coûté respectivement 39 500 € HT (47 400 € TTC) et 39 300 € HT (47 160 € TTC), ce qui a dispensé de peu la commune de procéder à une publicité et mise en concurrence préalable. De même en 2020, la mission de diagnostic et de préconisation en matière de communication a été confiée à la société JBL Conseil pour 39 600 € HT. En vertu des dispositions des articles 3 et R. 2122-8 du code de la

⁴⁴ Selon l'article R. 2121-7 du code de la commande publique, les besoins sont évalués pour une année.

commande publique rappelées supra, la commune aurait dû solliciter trois devis dans chacun de ces cas avant de conclure ces marchés.

5.2.3 L'absence de mise en concurrence systématique

5.2.3.1 L'insertion d'annonces et publicités dans des organes de presse ou par le biais d'écrans digitaux

De 2018 à 2022, la direction de la communication a mandaté pour plus de 1 M€ de dépenses d'annonces et d'insertions publicitaires sans publicité ni mise en concurrence des différents prestataires. Les montants annuels ont pourtant dépassé les seuils à partir desquels la publicité et la mise en concurrence étaient obligatoires. 40 % de ces dépenses concernent la Capitale française de la culture dont la communication a dépassé les frontières de Villeurbanne et de la métropole de Lyon.

La chambre rappelle, s'agissant des achats d'espaces publicitaires, qu'ils sont soumis aux règles de la commande publique⁴⁵, dès lors que plusieurs journaux, compte tenu notamment de leur zone de diffusion, de leur tirage, du profil sociologique des lecteurs, peuvent réaliser les prestations souhaitées, et que l'achat d'espaces publicitaires sans publicité ni mise en concurrence préalables doit être limité aux cas pour lesquels le support est le seul qui couvre le territoire et le lectorat destinataire de l'information communiquée (Clear Channel dans les stations de métro par exemple).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a souligné que la concentration du secteur et la spécificité de certains médias rendaient la mise en concurrence inopérante. Si la chambre ne conteste pas que le secteur des médias est concentré dans la métropole lyonnaise, il existe quand même une pluralité de médias (écrit, télévision, radio) qui couvrent le territoire de Villeurbanne et de la métropole lyonnaise. Une procédure de publicité et de mise en concurrence serait d'ailleurs un moyen de le vérifier. Par ailleurs, une grosse partie des annonces publicitaires a concerné l'opération « Capitale française de la culture » pour laquelle la diffusion recherchée n'était pas uniquement locale mais nationale.

La commune a aussi indiqué que d'autres collectivités font appel à des prestataires mais qu'il en résulterait un surcoût qu'elle n'a pas précisé. Outre le fait que cet argument tend à infirmer le premier en montrant qu'une mise en concurrence est tout à fait possible, rien n'interdirait aux régies publicitaires des médias lyonnais de répondre sans forcément passer par un intermédiaire.

Recommandation n° 3. : Soumettre les achats d'espaces publicitaires aux règles de publicité et de mise en concurrence de la commande publique.

5.2.3.2 Les contrats d'échange et de partenariat télévisuel avec France Télévisions

Pour promouvoir l'évènement « Capitale française de la culture », la commune de Villeurbanne a conclu deux contrats avec France Télévisions, l'un à portée nationale, l'autre à

⁴⁵ CE, 13 mars 2009, Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat, n° 318006, C ; CAA Versailles, 4 avril 2006, Département de l'Essonne c/ Préfecture de l'Essonne, n° 04VE00648, C+ ; CAA Nancy, 2 février 2021, Mme HERMENT-LÉONARD c / Région Grand Est, n° 19NC03008, C.

portée régionale. Avant remise commerciale, le montant des besoins en prestations publicitaires et éditoriales à la charge de France Télévisions, définies aux contrats, pouvaient être valorisés respectivement à 60 000 € HT et 36 000 € HT.

Ces contrats auraient justifié une publicité et une mise en concurrence car les dispositions de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique qui permettent de s'en dispenser lorsque la prestation ne peut être fournie que par un opérateur déterminé, ne s'appliquaient pas⁴⁶. Au cas d'espèce, les prestations de publicité que France Télévisions s'est engagé à fournir pouvaient être réalisées par un autre groupe télévisuel. Et les contrats eux-mêmes précisent que le partenariat TV avec France Télévisions n'est pas exclusif.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'un tel partenariat n'aurait pu être conclu avec une chaîne privée qui aurait exigé le paiement des espaces publicitaires. La chambre observe que cela ne constitue pas un motif prévu par les dispositions de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique pour se dispenser d'une publicité et d'une mise en concurrence.

Après application de remises commerciales, qui seraient pratiques courantes selon la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires, les montants des prestations ont été réduits chacun à 18 k€ HT.

En contrepartie de la promotion de l'évènement « Capitale française de la culture » par France Télévisions, la commune de Villeurbanne s'est engagée à assurer la visibilité du groupe télévisuel lors de l'évènement et à lui attribuer un certain nombre d'invitations et de billets aux divers inaugurations et spectacles. Ces prestations municipales ont été valorisées pour facturation à France Télévisions à 60 k€ dans les deux cas. Ce montant, qualifié de brut, a été réduit à 18 k€, sans que les contrats n'en précisent les raisons.

Ces réductions aboutissent à des flux financiers identiques entre les deux parties⁴⁷, équivalant à un échange de prestations en nature entre la société et la commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, France Télévisions a indiqué que l'existence d'un prix dans un marché public ne prend pas forcément la forme du paiement d'une somme d'argent, qu'il y avait donc bien une contrepartie de sa part et que la société n'avait pas l'intention de se soustraire aux règles de la commande publique. La chambre considère que cette réponse tend à confirmer que le seuil des marchés à procédure adaptée était

⁴⁶ L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes :

1° Le marché a pour objet la création ou l'acquisition d'une œuvre d'art ou d'une performance artistique unique ;

2° Des raisons techniques. Tel est notamment le cas lors de l'acquisition ou de la location d'une partie minoritaire et indissociable d'un immeuble à construire assortie de travaux répondant aux besoins de l'acheteur qui ne peuvent être réalisés par un autre opérateur économique que celui en charge des travaux de réalisation de la partie principale de l'immeuble à construire ;

3° L'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle.

Le recours à un opérateur déterminé dans les cas mentionnés aux 2° et 3° n'est justifié que lorsqu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché.

⁴⁷ Pour rappel, il existe un principe de non-compensation des créances publiques (CE, 23 mai 2012, Société SPIE SCGPM) dont la conséquence est d'interdire aux débiteurs privés des personnes publiques de faire usage du mécanisme de la compensation des dettes et des créances, prévu aux articles 1347 et suivant du Code civil.

bien franchi et que l'attribution du contrat aurait dû être précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

5.2.3.3 L'impression du magazine municipal Viva

La prolongation du marché de 2017

En 2017, la commune de Villeurbanne a conclu un marché unique, sous la forme d'un accord-cadre exécuté par l'émission de bons de commande, pour l'impression du magazine municipal. Ce marché, d'une durée de quatre années, a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres, pour laquelle 23 dossiers ont été retirés et cinq offres déposées. Notifié le 4 avril 2017 au titulaire, l'Entreprise FOT Rotatives devenue France Offset Typo FC – Meyzieu, ce marché devait s'achever le 3 avril 2021. Il a été prolongé jusqu'au trois octobre 2021 par deux avenants successifs, au motif qu'« *il n'était pas possible de déterminer les évolutions qui seraient apportées au cahier des charges, dans le cadre de la consultation visant à conclure un nouveau marché à échéance de celui-ci* » du fait de l'arrivée de la nouvelle directrice de la communication au premier trimestre 2021. Selon l'article L. 2194-1 du code de la commande publique, ce motif ne permet pas de modifier un marché.

Les prix

Les prix de l'accord-cadre étaient révisables annuellement selon une formule qui n'avait pas été finalisée par le CCAP. En effet, les parts respectives des indices du taux de salaire horaire des ouvriers de l'imprimerie, de la presse et de l'édition, d'une part, et du prix de vente industriel du papier impression écriture sans bois, d'autre part, n'étaient pas définies (les indices de révision étaient précédés respectivement des lettres X et Y et non par des nombres ce qui rendait la révision des prix contractuels impossible). Les prix sont donc restés identiques jusqu'à la nouvelle formule du magazine municipal.

A partir de juillet 2021, et jusqu'à la fin du marché conclu en 2017, les différents numéros de VIVA ont compté 32 pages et un encart central de huit pages. Cette nouvelle formule ne correspondait plus au bordereau des prix unitaires (BPU) du marché. Les numéros de juillet à novembre 2021 ont été facturés sur la base de nouveaux prix sans aucune modification du BPU ou de la formule de révision par avenant.

Si les 32 pages du numéro de juillet 2021 ont été facturées conformément au BPU, à savoir 13 550 € HT les 74 000 exemplaires et 155,50 € HT les 1 000 exemplaires supplémentaires, le prix du cahier central a été négocié à part et facturés en plus.

Les numéros de septembre et d'octobre 2021 ont été facturés 19 609 € HT les 82 500 exemplaires et 204,65 € HT les 1 000 exemplaires supplémentaires, ces nouveaux tarifs, non prévus au BPU, intégrant le coût du cahier central. À titre de comparaison, aux conditions tarifaires du BPU contractuel, l'impression à 83 000 exemplaires d'une brochure de 40 pages aurait été tarifée 16 337 € HT⁴⁸.

Si l'article 3.1.2 du CCAP prévoyait que « *dans le cas où la Ville de Villeurbanne serait amenée à commander des articles conformes à l'objet du marché mais ne figurant pas dans le bordereau des prix unitaires, les prix sont librement négociés par la direction de la communication suite à la production d'un devis* », la tarification de la nouvelle formule du magazine Viva apparaît comme une modification substantielle du marché, ou pour le moins

⁴⁸ 14 825 + (9 * 168)=16 337

n'était pas de faible montant, ce qui aurait nécessité une nouvelle procédure de mise en concurrence en application des dispositions de l'article L. 2194-1 du code de la commande publique⁴⁹. Cette modification ne pouvait être justifiée, par ailleurs, par des circonstances imprévisibles puisque la collectivité a contribué à la survenance de l'évènement en modifiant elle-même la formule du magazine.

Tableau n° 12 : Évolution des tarifs d'impression du magazine Viva

N° VIVA	Marché	Nbre d'exemplaires	Prix (€HT)	Nbre de pages	Prix unit. (€HT)
Dec-18	2017-5847	81 000	14 638	32	0,1807
juil-21	2017-5847	83 000	22 028	32+8	0,2654
sept-21	2017-5847	83 000	19 711	32+8	0,2375
oct-21	2017-5847	83 000	19 711	32+8	0,2375
dec-2 / janv-22	Hors marché	83 000	19 711	32+8	0,2375
févr-22	Hors marché	83 000	25 590	32+12	0,3083
sept-22	Hors marché	114 000	41 164	32+20	0,3611
oct-22	MAPA	84 000	30 037	32+12	0,3576
nov-22	MAPA	84 000	32 204	32+12	0,3834
déc-22	MAPA	84 000	32 526	32+12	0,3872

Sources : commune de Villeurbanne et calculs CRC

La chambre relève qu'en 2022, après la fin de validité du marché n° 2017-5847, les tarifs des prestations d'impression du magazine municipal réalisées par France Offset Typo, en dehors de toute mise en concurrence, ont continué d'augmenter, en corrélation avec l'évolution des indices liés à la prestation d'impression papier au cours de l'exercice 2022 et de la pagination croissante du magazine.

Le marché de 2022

Une nouvelle procédure d'appel d'offres a fait l'objet d'une publicité publiée le 3 août 2022. La date limite de remise des offres était fixée au 9 septembre 2022. Cette consultation a été déclarée sans suite aux motifs qu'il est apparu nécessaire, au cours de la procédure, de redéfinir les besoins et qu'une seule offre avait été déposée⁵⁰.

Suite à cette décision et dans l'attente de la notification d'un nouvel appel d'offres (n° 2022-7271-S), des marchés ont été passés pour l'impression du magazine de chacun des

⁴⁹ « Un marché peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence dans les conditions prévues par voie réglementaire, lorsque :

- 1° les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux ;
- 2° des travaux, fournitures ou services supplémentaires sont devenus nécessaires ;
- 3° les modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues ;
- 4° un nouveau titulaire se substitue au titulaire initial du marché ;
- 5° les modifications ne sont pas substantielles ;
- 6° les modifications sont de faible montant.

Qu'elles soient apportées par voie conventionnelle ou, lorsqu'il s'agit d'un contrat administratif, par l'acheteur unilatéralement, de telles modifications ne peuvent changer la nature globale du marché. »

⁵⁰ Offre déposée par l'entreprise France Offset Typo FC.

mois d'octobre, novembre et décembre 2022. D'un montant respectif de 30 037 € HT (marché 7 330), 32 204 € HT (marché 7 381) et 32 526 € HT (marché 7 382), ils ont été passés à nouveau avec l'entreprise France Offset Typo FC, sans mise en concurrence préalable. Ces marchés sont qualifiés, par l'ordonnateur, de lots du futur appel d'offres, en application de l'article R. 2123-1 du CGCT⁵¹. Cela n'est pas recevable, la prestation d'impression du magazine municipal ne permettant pas l'identification de prestations distinctes, l'allotissement⁵² est interdit.

Le 14 octobre 2022, la commune a publié, à nouveau, un avis d'appel d'offres pour la prestation d'impression de son magazine municipal. Neuf dossiers ont été retirés. Seule l'entreprise Fot Rotative a déposé une offre, que la commune a retenue.

Le marché n° 7 386, notifié le 13 janvier 2023, prévoit un montant maximum de commandes de 1 248,0 k€ HT sur quatre années, pour l'impression d'un magazine de 28 à 40 pages, tiré à 84 000 exemplaires, à raison de huit à dix fois par an. Ce montant maximum permet de limiter le coût d'impression du magazine municipal à 300 k€ HT par an. Le devis quantitatif estimatif permet à la commune de faire imprimer huit numéros de 40 pages plus un numéro de 28 pages et un numéro de 36 pages par an, avec trois numéros de huit pages à encarter dans le magazine, pour un montant inférieur de 236,9 k€ HT⁵³.

La formule de révision des prix, définie au CCAP, contient, par ailleurs, un terme fixe de 12,5 % qui permet d'atténuer les éventuelles révisions de prix à la hausse.

Recommandation n° 4. : Respecter les principes de la commande publique, notamment les obligations de publicité et de mise en concurrence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen de la commande publique de la direction de la communication a révélé de nombreuses irrégularités ou entorses aux bonnes pratiques. Celles-ci ont concerné la composition de la commission d'appel d'offres, le recours à des prestataires récurrents, l'absence d'estimation des besoins sur les périodes pluriannuelles, et l'absence de mise en concurrence.

Sur ce dernier point, la prestation d'impression du magazine municipal a été réalisée en 2022 en dehors de toute mise en concurrence alors même qu'une procédure formalisée s'imposait. La commune a reconnu des lacunes au sein du service commande publique, qui a, depuis, été réorganisé et étoffé.

⁵¹ Article R. 2123-1

L'acheteur peut recourir à une procédure adaptée pour passer :

1° un marché dont la valeur estimée hors taxes du besoin est inférieure aux seuils européens mentionnés dans un avis qui figure en annexe du présent code ;

2° un lot d'un marché alloti dont le montant total est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée et qui remplit les deux conditions suivantes :

a) la valeur estimée de chaque lot concerné est inférieure à 80 000 euros hors taxes pour des fournitures ou des services ou à 1 million d'euros hors taxes pour des travaux ;

b) le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots ;

⁵² Article L. 2113-10 du code de la commande publique.

⁵³ (252 594 € pour l'impression + 8 040 € pour l'emballage) : 1,10.

6 LE COÛT TOTAL DE LA COMMUNICATION ET LES RÉSULTATS OBTENUS

6.1 Le coût de la communication

La commune dispose d'une comptabilité analytique sur laquelle la chambre s'est en partie appuyée pour estimer le coût des dépenses de communication, mais qui ne recense pas de manière complète ces dépenses.

Tableau n° 13 : Dépenses de la direction de la communication hors masse salariale (service 050)

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Total hors Capitale française de la culture (CFC)	778 513	656 602	621 089	839 474	992 931
Population	148 754	150 091	150 375	151 727	153 294
Total/habitant	5,2	4,4	4,1	5,5	6,5
Capitale française de la culture				199 576	1 116 885
Total CFC comprise	778 513	656 602	621 089	1 039 050	2 109 816
Total/habitant CFC comprise	5,2	4,4	4,1	6,8	13,8

Source : Commune de Villeurbanne

Au cours de la période contrôlée, les dépenses réalisées par la direction de la communication, hors ressources humaines, sont passées de 778,5 k€ en 2018 à 621,1 k€ en 2020.

Selon les notes établies par le service des finances et le cabinet lors des campagnes budgétaires, le budget attribué à la direction de la communication a été en baisse constante de 2011 à 2020. En 2019, il aurait retrouvé le niveau de 2011, subissant ainsi une diminution de plus de 25 %. La baisse du budget de la direction de la communication s'est poursuivie en 2020.

À compter de 2021, le nouvel exécutif a significativement accru les crédits alloués à la direction de la communication. En dehors des dépenses relatives à l'évènement exceptionnel « Villeurbanne, capitale française de la culture 2022 », le maire a souhaité amener le niveau du budget de la direction à un niveau proche de celui des villes de même taille⁵⁴. La direction de la communication a ainsi mandaté pour 0,84 M€ de dépenses en 2021 et 1 M€ en 2022. L'augmentation du budget de la communication est portée principalement par l'augmentation du coût d'impression du magazine municipal, et par les différents conseils dont s'est entourée la direction de la communication. En prenant en compte l'évènement exceptionnel « Villeurbanne, capitale française de la culture 2022 », les dépenses de la direction de la communication se sont établies à 1 M€ en 2021 et 2,1 M€ en 2022.

⁵⁴ Sur la base d'un parangonnage effectué en 2021.

Tableau n° 14 : Dépenses de publicité, publications, relations publiques, graphisme des autres services

En €	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL	763 622	642 990	578 205	390 698	823 943
<i>Dont cabinet du maire</i>	106 020	39 767	46 925	12 264	21 817
<i>Dont service des sports</i>	536 299	513 230	443 912	281 116	549 527
<i>Dont service action culturelle</i>	30 762	26 402*	1 618	22 203	70 541
<i>Dont musée Centre de la mémoire le Rize</i>	90 541	89 993	85 750	75 115	182 058**

Source : Commune de Villeurbanne * 546 304 € ont été déduits du compte 623 de l'action culturelle car il s'agit de la prestation d'organisation des Invites, qui ne comprend pas la communication de l'évènement. **dont dépenses signalétique, site web et application dédiés aux balades urbaines.

Aux dépenses engagées par la direction de la communication s'ajoutent des dépenses de publicité, publications, relations publiques des autres services. Il s'agit d'une partie des dépenses du cabinet, des dépenses du service des sports en matière d'achats d'espaces publicitaires et de places auprès de clubs sportifs et des dépenses de communication des services culturels, notamment du Rize. Le montant de ces dépenses a été estimé par le maire lui-même en ce qui concerne les dépenses du cabinet relatives à la communication⁵⁵, par la chambre, en ce qui concerne les dépenses de communication du Rize⁵⁶, en prenant en compte les dépenses imputées au compte 623 par les principaux services sportifs et culturels.

Tableau n° 15 : Masse salariale dédiée à la communication

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Direction de la communication	837 738	879 007	888 106	989 501	1 105 117
Le Rize	70 829	61 558	69 891	58 527	33 864
Total	908 567	879 007	957 997	1 048 028	1 138 981

Source : fichiers de la paie de la commune de Villeurbanne

La masse salariale dédiée à la communication doit également être prise en compte. Son évolution a été analysée dans le chapitre dédié à l'organisation de la communication.

⁵⁵ Le maire a indiqué à la chambre : « N'ont donc été comptabilisés que les dépenses portant sur des opérations qui rejoignent des objectifs de la politique de communication : inaugurations d'équipements, réunions publiques à vocation d'information des habitants, conférences de presse, opérations de relations publiques et cérémonies de vœux. Il est toutefois à noter que ces opérations font elles-mêmes l'objet, pour la plupart, d'un accompagnement par des outils de communication. ».

⁵⁶ A partir des grands livres, comptes 623 et honoraires de graphisme.

Tableau n° 16 : Dépenses totales de communication externe

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Direction de la communication	778 513	656 602	621 089	1 039 050	2 109 816
Autres services	763 622	642 990	578 205	390 698	823 943
Masse salariale	908 567	940 565	957 997	1 048 028	1 138 981
Prestataires informatiques	88 564	88 564	88 564	88 564	88 564
Total dépenses de communication externe	2 539 266	2 328 721	2 245 855	2 566 340	4 161 304
Total hors CFC	2 539 266	2 328 721	2 245 855	2 366 764	3 044 419
Population	148 754	150 091	150 375	151 727	153 294
<i>Dépenses de communication/habitant</i>	<i>17,1</i>	<i>15,5</i>	<i>14,9</i>	<i>16,9</i>	<i>27,1</i>
<i>Total en % des dépenses de fonctionnement</i>	<i>1,9%</i>	<i>1,7%</i>	<i>1,7%</i>	<i>1,8%</i>	<i>2,7%</i>
<i>Dépenses de communication/habitant Hors CFC</i>	<i>17,1</i>	<i>15,5</i>	<i>14,9</i>	<i>15,6</i>	<i>19,9</i>
<i>Total en % des dépenses de fonctionnement</i>	<i>1,9%</i>	<i>1,7%</i>	<i>1,7%</i>	<i>1,7%</i>	<i>1,9%</i>
Pour information					
Coût prestations informatiques supportées par la direction des systèmes d'information	442 820 442 820//5 = 88 564				
Pour rappel					
Fonction 023 Information, communication, publicité	906 163	607 517	630 216	786 399	1 532 291
<i>Fonction 023/habitant</i>	<i>6,1</i>	<i>4,0</i>	<i>4,2</i>	<i>5,2</i>	<i>10,0</i>

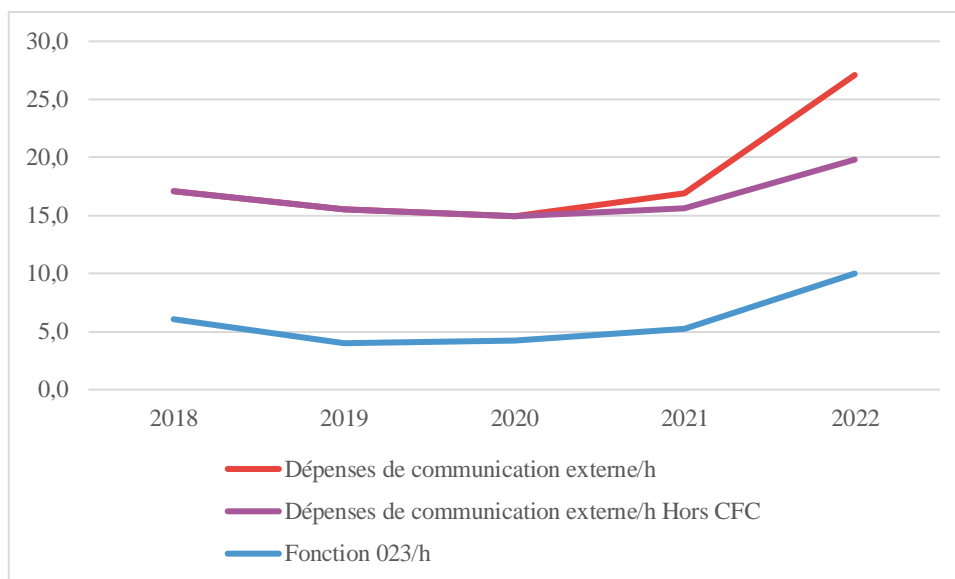
Sources : Commune de Villeurbanne, grands livres, fichiers de la paie, calculs CRC

Cette estimation prend également en compte les montants versés aux prestataires informatiques pour la refonte, la création et la maintenance des sites internet de la Ville, qui se sont établies à 442,8 k€⁵⁷ de 2018 à 2022.

Au total, les dépenses de communication de la commune de Villeurbanne, hors année Capitale française de la culture, se sont élevées, en 2022, à 3 M€, soit 19,9 € par habitant, ce qui a représenté 2,8 euros de plus par habitant qu'en 2018. L'évènement exceptionnel « Capitale française de la culture » a porté ce ratio à 27,1 €/h. En 2022, hors prise en compte de cet évènement culturel, les dépenses de communication externe ont représenté le même pourcentage de l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la commune qu'en 2018, soit 1,9 %.

⁵⁷ Cette somme a été répartie de façon égale sur les cinq exercices considérés.

Graphique n° 2 : Montant estimé des dépenses de communication externe et fonction « Information, communication, publicité » en €/h



Les montants de dépenses de communication estimés par la chambre sont presque trois fois plus importants que ceux imputés par la collectivité à la « fonction 023 Information, communication, publicité », qui est un des rares éléments d'information des élus et des citoyens sur le sujet. Celle-ci est donc très fortement biaisée, par le fait, notamment, que la commune ne rattache pas la masse salariale dédiée à la communication dans la fonction 023, ce qui ne contribue pas à la bonne information des élus sur le budget.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que le changement de système d'information des ressources humaines prévu début 2024 devrait permettre de corriger l'absence de prise en compte des dépenses de personnel dans la fonction 023.

Recommandation n° 5. : Rattacher les dépenses de personnel de la communication à la « fonction 023 Information, communication, publicité ».

6.2 Les résultats obtenus

Les montants consacrés à la communication sont à rapprocher des résultats obtenus, que la direction de la communication mesure de plusieurs façons. L'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie de communication repose sur le suivi d'indicateurs de performance que sont les statistiques de fréquentation des réseaux sociaux, les résultats des campagnes digitales, les retombées presse des différentes campagnes, les baromètres de satisfaction des habitants et de lecture annuelle du magazine Viva. La mise en œuvre des actions de communication fait l'objet d'un suivi trimestriel. Cependant, la commune ne semble pas s'être fixée d'objectifs quantitatifs à atteindre, ce qui permettrait, dans certains cas, de mieux évaluer la performance de la communication, par exemple en matière de participation au budget participatif ou d'utilisation de certains dispositifs.

Les évaluations menées ont donné lieu à des actions correctives : refonte de la formule du magazine municipal et du contenu éditorial de sa version numérique, refonte en cours du site internet de la commune et création de sites internet dédiés à des problématiques, équipements ou évènements particuliers, qui ont pour but d'améliorer l'accès aux informations pratiques et aux services publics.

Il ressort de l'enquête de satisfaction menée par IPSOS en 2022, que la commune explique clairement les grandes orientations, les priorités de son action (+ 6 points par rapport à 2021), En définitive, la communication de la commune sur le plan de mandat semble claire et visible.

Aucun bilan global de la communication n'est cependant présenté aux élus.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle présenterait prochainement un tel bilan aux élus municipaux.

La chambre invite la commune à parfaire l'évaluation des actions de communication en fixant, le cas échéant, des objectifs quantitatifs à atteindre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre a estimé les dépenses de communication externe de la commune de Villeurbanne, hors année Capitale française de la culture, à 3 M€ en 2022, soit 19,9 € par habitant, ce qui représente 2,8 euros de plus par habitant qu'en 2018. L'évènement exceptionnel « Capitale française de la culture » a porté ce ratio à 27,1 €/h. La part des dépenses de communication externe dans les dépenses totales de fonctionnement est la même en 2018 et en 2022, soit 1,9 %.

Cette estimation est presque trois fois plus importante que les montants imputés par la collectivité à la « fonction 023 Information, communication, publicité », alors que la comptabilité fonctionnelle est un des rares éléments d'information des élus et des citoyens sur le sujet.

Si l'information donnée sur le coût de la communication est très insuffisante, la qualité de la communication municipale semble reconnue par les villeurbannais, qui estiment que la commune explique clairement les orientations de son action. L'évaluation de son action a conduit, par ailleurs, la direction de la communication à entamer des actions correctives visant à faciliter l'accès des usagers aux informations pratiques et aux services publics. Cette évaluation gagnerait toutefois à être réalisée, dans certains domaines, à partir d'objectifs quantitatifs.

ANNEXES

Annexe n° 1. Le coût et retombées des campagnes de communication45

Annexe n° 1. Le coût et retombées des campagnes de communication

Tableau n° 17 : Coût des campagnes de communication 2022 concernant la transition écologique, en euros

	2022
Notre grand défi	42 334
Mieux chez moi (rénovation énergétique)	12 112
Villeurbanne à table (alimentation)	13 394
Villeurbanne Côté jardins (biodiversité)	15 306
Faites de la propreté	360
Journée de la mobilité	1 142
Anim'Feyssine (biodiversité)	528
Communication interne	6 473

Source : réponse de l'ordonnateur

COTE JARDINS	Prestataires	Article	Montant
AFFICHAGE METRO 3 STATIONS	CLEAR CHANNEL FRANCE	6231	1 655
IMPRESSION CARTES POSTALES ECOLES	NOUVELLE IMPRIMERIE DELTA	6236	1 248
ANIMATION EN MOTION DESIGN	THE FRENCH STUDIO	6226	3 020
DIFFUSION PROG CARTE ET AFFICHE	GOLIATH	6238	191
IMPRESSION AFFICHES DECAUX	DELAROCHE PUBLICITE	6236	1 337
INSERTIONS WEB	RECREABULLES	6231	312
INSERTIONS DIGITALE	COJECOM	6231	1 306
INSERTION EXIT	ROSEBUD	6231	1 800
INSERTION PROGRES	PUBLIPRINT PROVINCE N1	6231	2 271
IMPRESSION DOCS	NOUVELLE IMPRIMERIE DELTA	6236	2 166
			15 306
FAITES DE LA PROPLETE			
EXE GRAPHIQUE FLYER DECLINAISON CHARTE	CREA LEAD	6228	360
JOURNEE DE LA MOBILITE			
AFFICHES DECAUX	DELAROCHE PUBLICITE	6236	836
DIFFUSION FLYERS ET AFFICHES	GOLIATH	6238	306
			1 142
NOTRE GRAND DEFI			
CAMPAGNE NOTRE GRAND DEFI	DELAROCHE PUBLICITE	6236	1 173
RENCONTRES URBANISME		6226	12 900
INSERTION	NOUVEAU LYON	6231	6 000
ACCOMPAGNEMENT STRAT ET OPE PHASE 2	TANDEM CONSEIL	6226	21 600
IMPRESSION AFFICHES	DELAROCHE PUBLICITE	6236	661
			42 334
VILLEURBANNE A TABLE			
PANIERES POUR CONCOURS	BIOCAL	6232	82

COTE JARDINS	Prestataires	Article	Montant
WEB	BIOCAL	60632	111
WEB	MAISON BETTANT F2B	60632	80
WEB	EDD ET CULTURE	60632	23
CALENDRIER	NOUVELLE IMPRIMERIE DELTA	6236	9 083
ILLUSTRATION CALENDRIER FRUITS ET LEGUMES		6228	1 160
IMPRESSION CALENDRIER F&L GRAND FORMAT	NOUVELLE IMPRIMERIE DELTA	6236	2 856
			13 394
COM INTERNE			
MISE EN PAGE AFFICHES CAMPAGNE ECO GESTES	CREA LEAD	6228	840
REPORTAGE VIDEO	THE FRENCH STUDIO	6226	3 972
MISE EN PAGE DEPLIANT	CREA LEAD	6228	516
IMPRESSION RELIURE PLAN TE	NOUVELLE IMPRIMERIE DELTA	6236	1 145
			6 473
MIEUX CHEZ MOI			
DÉPLIANT	IMPRIMERIE COURANT ET ASSOCIES	6236	1 261
CONCEPTION GRAPHIQUE, MAQUETTE	FUSSLER	6228	3 630
CREATION MIEUX CHEZ MOI	TANDEM CONSEIL	6226	3 630
ADAPTATION VISUEL SUR AFFICHE ET FLYER	FUSSLER	6228	330
IMPRESSION ENVELOPPES LETTRES	IMPRIMERIE COURANT ET ASSOCIES	6236	1 868
MISE SOUS PLI ADRESSAGE 5520 E			
DIFFUSION DEPLIANTS FLYERS AFFICHES	GOLIATH	6238	515
IMPRESSION DEPLIANTS FORUM	NOUVELLE IMPRIMERIE DELTA	6236	438
MISE A JOUR DEPLIANT	FUSSLER	6228	440
			12 112
ANIM'FEYSSINE			
CRÉATION GRAPHIQUE ANIM'FEYSSINE	GENDRE	6228	528

Source : réponse de l'ordonnateur

Tableau n° 18 : Détail des dépenses consacrées à la communication relative à la transition démocratique en 2022

	Prestataires	Article	Montant
PLAN MÉDIAS	IN MÉDIAS RES	6226	1 800,00
TOURNAGE VIDEO	MX	6226	10 920,00
MONTAGE VIDEO	MX	6226	2 520,00
ACCOMPAGNEMENT SUR LE DISPOSITIF 2ÈME EDITION	IN MEDIAS RES	6226	19 890,00
PHASE VOTE MOTION DESIGN	IN MEDIAS RES	6226	2 100,00
ACHAT D'ESPACE AFFICHAGE	JC DECAUX	6231	3 595,32
AFFICHAGE METRO	CLEAR CHANNEL FRANCE	6231	2 291,94
INSERTION PUB	PUBLIPRINT PROVINCE N1	6231	2 974,32
INSERTION PUB	CONFLUENT DIGITAL	6231	7 440,00
INSERTION PRINT METRO	CLEAR CHANNEL FRANCE	6231	4 458,00
PHASE VOTE	CONFLUENT DIGITAL	6231	6 414,00
INSERTION AGENDA INSA	BUREAU DES ELEVES INSA LYON BDE	6231	1 800,00
IMPRESSION AFFICHES DECAUX	DELAROCHE PUBLICITÉ	6236	983,40
IMPRESSION AFFICHES DECAUX	DELAROCHE PUBLICITÉ	6236	926,40
IMPRESSION AFFICHES DECAUX	DELAROCHE PUBLICITÉ	6236	926,40
IMPRESSION AFFICHE	DELAROCHE PUBLICITÉ	6236	950,40
DIFFUSION AFFICHES	GOLIATH	6238	396,00
IMPRESSION STICKERS	DIX SIGN	6238	91,20
IMPRESSION BACHE	DIX SIGN	6238	186,00
BANDANAS FLOQUES	PROMOBRAVO	6238	249,48
IMPRESSION BACHES	DIX SIGN	6238	136,80
IMPRESSION STICKERS	DIX SIGN	6238	0,40
DIFFUSION AFFICHE	GOLIATH	6238	176,40
URNES CARTON	EMBALY	6238	2 188,20
ROLL UP ET TRIPODES	DIX SIGN	6238	1 573,20
	Prestataires	Article	Montant
PLAN MÉDIAS	IN MÉDIAS RES	6226	1 800,00
TOURNAGE VIDÉO	MX	6226	10 920,00
MONTAGE VIDÉO	MX	6226	2 520,00
ACCOMPAGNEMENT SUR LE DISPOSITIF 2ÈME EDITION	IN MÉDIAS RES	6226	19 890,00
PHASE VOTE MOTION DESIGN	IN MÉDIAS RES	6226	2 100,00

	Prestataires	Article	Montant
ACHAT D'ESPACE AFFICHAGE	JC DECAUX	6231	3 595,32
AFFICHAGE MÉTRO	CLEAR CHANNEL FRANCE	6231	2 291,94
INSERTION PUB	PUBLIPRINT PROVINCE N1	6231	2 974,32
INSERTION PUB	CONFLUENT DIGITAL	6231	7 440,00
INSERTION PRINT METRO	CLEAR CHANNEL FRANCE	6231	4 458,00
PHASE VOTE	CONFLUENT DIGITAL	6231	6 414,00
INSERTION AGENDA INSA	BUREAU DES ÉLÈVES INSA LYON BDE	6231	1 800,00
IMPRESSION AFFICHES DECAUX	DELAROCHE PUBLICITÉ	6236	983,40
IMPRESSION AFFICHES DECAUX	DELAROCHE PUBLICITÉ	6236	926,40
IMPRESSION AFFICHES DECAUX	DELAROCHE PUBLICITÉ	6236	926,40
IMPRESSION AFFICHE	DELAROCHE PUBLICITÉ	6236	950,40
DIFFUSION AFFICHES	GOLIATH	6238	396,00
IMPRESSION STICKERS	DIX SIGN	6238	91,20
IMPRESSION BACHE	DIX SIGN	6238	186,00
BANDANAS FLOQUES	PROMOBRAVO	6238	249,48
IMPRESSION BACHES	DIX SIGN	6238	136,80
IMPRESSION STICKERS	DIX SIGN	6238	0,40
DIFFUSION AFFICHE	GOLIATH	6238	176,40
URNES CARTON	EMBALY	6238	2 188,20
ROLL UP ET TRIPODES	DIX SIGN	6238	1 573,20

Source : comptabilité analytique de la commune

Tableau n° 19 : Campagne de communication sur l'évènement « Villeurbanne, capitale française de la culture » - le bilan en chiffres-clés

+ de 700 000 visiteurs sur toute l'année
+ de 300 000 visiteurs sur le site villeurbanne2022.fr
+ de 400 articles et reportages publiés dans la presse (dont 144 dans les médias nationaux)
10 interviews dans la presse nationale
24 journalistes de médias nationaux ont fait le déplacement à Villeurbanne en sus des correspondants présents à Lyon

Campagne nationale de notoriété :

620 000 spots vus en digital / + de 2,4 millions d'écrans publicitaires sur les RS

Facebook :

19 000 abonnés en janvier 2022 -> 25 976 abonnés en janvier 2023

65 335 visites de la page

Couverture : 1 681 940

Twitter :

5 919 abonnés en janvier 2022 -> 6 885 abonnés en janvier 2023

LinkedIn :

4 000 abonnés en janvier 2022 -> 7 000 abonnés en janvier 2023

Instagram :

5 239 abonnés en janvier 2022 -> 8 830 abonnés en janvier 2023

38 235 visites de la page

Couverture : 473 450

Source : Commune de Villeurbanne



COMMUNE DE VILLEUBANNE

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>