Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DE LA HAUTE-SAVOIE – ENQUÊTE COMMUNICATION

(Département de la Haute-Savoie)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 22 janvier 2024.

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 - auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 5
RECOMMANDATIONS 8
1 INTRODUCTION 9
2 LA STRATÉGIE ET LES PLANS DE COMMUNICATION 11
2.1 Des objectifs et des cibles clairement affichés 11
2.2 L'absence de plans de communication annuels formalisés 12
3 LES DIFFÉRENTES FORMES ET ACTIONS DE COMMUNICATION 13
3.1 Les publications écrites destinées au public 14
3.1.1 Le magazine : premier vecteur de communication du département 14
3.1.2 Les autres publications 15
3.2 La communication digitale 16
3.2.1 Les sites internet 16
3.2.2 Les réseaux sociaux 17
3.3 La stratégie médias 18
3.3.1 Les achats médias 18
3.3.2 Les partenariats audiovisuels 18
3.3.3 La chaine YouTube du département 20
3.4 La communication événementielle 20
3.4.1 L'organisation d'évènements et les partenariats évènementiels 20
3.4.2 Les vecteurs de la communication évènementielle 24
3.4.3 Le coût de la communication tenant à quelques grands évènements 28
3.5 Les autres formes de visibilité 30
3.6 Les réceptions 31
4 L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE COMMUNICATION 32
4.1 Les bilans d'activité annuels de la communication 33
4.2 Les mesures de fréquentation des outils digitaux 33
4.2.1 Les mesures d'audience des sites web 33
4.2.2 Les mesures d'audience des réseaux sociaux 34
4.3 L'évaluation des relations presse 35
5 LES MOYENS DÉDIÉS À LA COMMUNICATION 37
5.1 Les moyens humains 37
5.1.1 L'organisation du service dédié à la communication 37
5.1.2 Les personnels 39

5.2 Les moyens financiers 43
5.2.1 Les dépenses portées par la direction de la communication 44
5.2.2 Les dépenses portées par les autres directions 45
5.2.3 Les charges de personnel 46
5.2.4 Le coût complet estimé de la communication 47
5.2.5 La régie d'avances de la direction de la communication 48
5.3 Les marchés publics 49
5.3.1 La typologie des achats de communication 49
5.3.2 L'analyse d'un échantillon de marchés 50
6 LA RÈGLEMENTATION SPÉCIFIQUE À LA COMMUNICATION 56
6.1 Le droit d'expression de l'opposition 56
6.2 La communication en période pré-électorale 57

SYNTHÈSE

Des objectifs clairs assignés à la communication institutionnelle, mais une évaluation insuffisante de son impact

Pendant toute la période sous revue, les objectifs assignés à la communication du département de la Haute-Savoie partent du postulat que l'institution, ses missions et ses actions sont insuffisamment connues par les habitants, contribuables et usagers des services publics. L'objectif de la communication portée par le département est donc avant tout de les informer de ses politiques. Sur ce point, le changement d'exécutif en 2021 s'inscrit dans la continuité, avec toutefois une demande de visibilité accrue.

Si la stratégie de communication est bien établie, il n'existe pas en revanche de plans de communication annuels formalisés qui en seraient la déclinaison opérationnelle, en termes d'outils, d'actions à mettre en place et de budgets alloués. Ces plans, qui viendraient renforcer l'information des élus comme des citoyens, permettraient par ailleurs d'améliorer la programmation financière et les procédures d'achat.

Bien qu'il dispose de plusieurs outils de mesure de sa politique de communication, le département n'est pas en mesure de savoir si elle a atteint ses objectifs, à savoir assurer une meilleure connaissance de l'institution par les citoyens. Aucune enquête n'a par ailleurs été réalisée auprès de la population.

La communication événementielle, axe majeur de visibilité du département

Le département s'appuie sur une large palette d'outils, qui couvre notamment les supports papier, avec, comme vecteur principal, le Haute-Savoie Magazine (420 k€ en 2022), mais également le digital ou les médias.

La communication événementielle constitue l'axe majeur de sa communication, tant en termes d'actions que de coûts. Le département a ainsi subventionné de nombreux événements culturels, sportifs ou institutionnels à hauteur de 974 k€ en 2022. Les achats de supports de visibilité, d'objets promotionnels, de places et les activations événementielles viennent en compléter le coût et représentent 802 k€.

Cet axe de communication a été renforcé avec la volonté du nouvel exécutif d'exécutif d'accueillir de nouveaux événements. L'impact financier de ces décisions n'est encore que partiellement visible dans le budget du département. Il sera plus significatif à compter de 2023 et principalement avec l'accueil du championnat du monde de cyclisme UCI en 2027.

Un poids financier des dépenses de communication relativement stable, inférieur à 5 € par habitant

Le coût complet de la communication du département comprend les dépenses portées par la direction de la communication, celles des autres directions au titre d'actions de communication, ainsi que des charges de personnel.

À cet égard, les subventions versées pour des manifestations sportives, culturelles ou agricoles par d'autres directions que la communication, traduisent un soutien à une politique publique donnée, mais comprennent également des contreparties plus ou moins importantes en termes de visibilité de la collectivité départementale, ce qui rend complexe leur prise en compte dans les dépenses consacrées à la communication.

Pour l'année 2022, le coût complet est de 4 232 k€ si l'on tient compte de ces subventions, contre 3 364 k€ si elles sont exclues.

Tableau n° 1 : Dépenses de communication externe – en k€

Dépenses de communication	2019	2020	2021	2022	Évolution 2019/2022
Y compris subventions autres directions	**4 226**	**3 661**	**3 907**	**4 232**	**0,14 %**
En % des dépenses réelles de fonctionnement	0,65 %	0,55 %	0,56 %	0,54 %	
En euros par habitant	5,12	4,38	4,63	4,96	- 3,1 %
Hors subventions autres directions	**3 727**	**3 266**	**3 341**	**3 364**	**- 9,74 %**
En % des dépenses réelles de fonctionnement	0,58 %	0,49 %	0,48 %	0,43 %	
En euros par habitant	4,51	3,91	3,96	3,94	- 12,6 %
Dépenses de personnel	1 042	1 128	1 167	1 122	7,7 %
Prestataires externes	2 381	1 967	1 915	2 121	- 10,9 %
Subventions direction communication	289	158	250	106	- 63,3 %
Subventions autres directions	499	395	566	868	73,9 %
Dépenses d'investissement	15	13	9	15	-

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie – retraitement CRC

Des irrégularités dans l'application des règles de la commande publique et dans les procédures de recrutement

Les achats réalisés auprès de prestataires représentent près des deux tiers des dépenses de communication externe du département (hors subventions versées par les autres directions).

Les contrôles par échantillon effectués dans le cadre la présente enquête ont mis en lumière des pratiques de nature à limiter la concurrence, telles que l'insuffisance des délais accordés pour présenter une offre, l'absence contestable de publicité et de mise en concurrence ou encore des pratiques conduisant à la fausser (modification ou pondération des critères de notation des offres en cours de procédures, procédures successives lancées sur la base de documents de consultation identiques). En outre, pour certains segments d'achat tels que la création et l'animation de stands évènementiels ou encore le conseil en stratégie, l'attribution des marchés concerne un nombre restreint d'opérateurs. Par ailleurs, l'attribution du marché d'évaluation de la communication en 2021, est entachée de nombres anomalies, négligences et irrégularités.

Enfin, au regard des irrégularités relevées dans le recrutement des nombreux agents non-titulaires de la direction de la communication, la chambre recommande au département d'adopter une délibération autorisant de façon motivée le recrutement d'agents contractuels, systématiquement et antérieurement au recrutement effectif de ces agents et d'assurer une publication systématique, suffisante et préalable des vacances d'emploi.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Formaliser le plan de communication annuel.

Recommandation n° 2 : Adopter les délibérations autorisant et motivant le recrutement d'agents contractuels, systématiquement et antérieurement au recrutement effectif de ces agents, et assurer une publication systématique, suffisante et antérieure des vacances d'emploi.

Recommandation n° 3 : Classer les dépenses de personnel dédiées à la communication à la fonction 023 « Information, communication, publicité ».

Recommandation n° 4 : Compléter l'arrêté de création de la régie d'avance de la communication par la liste des dépenses autorisées.

Recommandation n° 5 : Appliquer systématiquement les règles de passation de la commande publique dans les marchés de communication.

1 INTRODUCTION

Les objectifs de l'enquête

La jurisprudence considère que la communication des collectivités territoriales est un service public de nature administrative. Bien qu'il n'en n'existe pas de définition, elle recouvre l'ensemble des informations institutionnelles diffusées à l'initiative des collectivités. Elle se fonde notamment sur l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui établit que *« le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale »*. Elle est en outre encadrée par la loi sur la presse de 1881 et par les principes de neutralité et d'égalité du service public. Elle ne peut porter que sur des sujets d'intérêt local.

L'enquête engagée par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes vise à mieux appréhender cette activité et les dépenses correspondantes pour évaluer leur efficacité et leur efficience, dans un contexte d'exigence renforcée en matière de bonne utilisation des deniers publics. Elle doit par ailleurs permettre de s'assurer qu'elle recouvre uniquement des activités et dépenses relevant de la communication institutionnelle, hors communication politique.

Présentation du département de Haute-Savoie

D'une superficie de 4 388 km², le département de la Haute-Savoie, retenu dans l'échantillon de l'enquête, est limitrophe de la Suisse (cantons de Genève, de Vaud et du Valais), et de l'Italie, région du Val d'Aoste. Une partie de la frontière avec la Suisse est matérialisée par le lac Léman.

Schéma n° 1 : Département de la Haute-Savoie

La Haute-Savoie comprend 279 communes regroupées en 29 intercommunalités. Elle comporte cinq grandes aires urbaines : Annemasse (en lien avec Genève), Annecy, Cluses, Thonon-les-Bains et Sallanches.

1- Une forte attractivité du territoire

Au 1er janvier 2023, la population du département est estimée à 862 267[1] habitants. La croissance démographique est soutenue, avec une évolution annuelle moyenne depuis 2014 de 1,1 %, dont 0,57 % au titre du solde naturel et 0,62 % du solde migratoire, ce qui en fait un des cinq départements les plus attractifs, en France métropolitaine, sur la période.

La population y est en moyenne moins âgée, avec 23,5 % de plus de 60 ans contre 26,7 % au niveau régionale et 27,4 % pour la France.

En 2019, la Haute-Savoie comprenait un peu plus de 525 000 logements, en augmentation de 21 % depuis 2008. Il s'agit pour 24 % d'entre eux de résidences secondaires. Le département est le 11ème plus cher de France sur le marché locatif, en raison de son attractivité et de la proximité avec la Suisse. Sur les près de 97 000 travailleurs frontaliers, 75 % sont domiciliés en Haute-Savoie. Ils représentent 23 % des actifs haut-savoyards.

2- Une situation économique favorable

Le taux d'activité est de 80,3 % contre 74,1 % en France en 2019. Le taux de chômage annuel moyen en 2021 était de 6,5 % contre 7,9 % pour la France. Au 4ème trimestre 2022, il s'établissait à 5,3 %, bien en dessous de la moyenne nationale (7,2 %) et régionale (6,1 %), et parmi les dix plus bas de France.

La médiane du revenu disponible est parmi les plus élevées du territoire métropolitain. Elle s'établit à 27 030 € en 2020, juste derrière les Hauts de Seine (28 810 €), Paris (28 790 €) et les Yvelines (27 470 €). Le taux de pauvreté était de 9,4 % en 2020 contre 13,9 % pour la France entière. Toutefois, ces chiffres cachent de fortes disparités, l'écart entre le 1er et le 9ème décile étant supérieur à quatre.

Le tableau ci-dessous permet de présenter succinctement la collectivité en termes de population, de budget et d'effectifs.

Tableau n° 2 : Principales données financières – en k€

Population	**862 267**	**Effectif en ETPT**	**2 258**
Recettes de fonctionnement	1 036 271	Recettes d'investissement	429 070
Dépenses de fonctionnement	892 178	Dépenses d'investissement	370 536
Dont charges de personnel	58 534	Dont dép. d'équipement	200 431
Résultat de fonctionnement	**144 093**	**Résultat d'investissement**	**58 534**

Source : compte de gestion, compte administratif 2022 et INSEE

[1] Source : INSEE.

Deux présidents se sont succédé pendant la période sous revue. M. Monteil a été président du conseil général puis du conseil départemental de mars 2008 à juin 2021 et M. Saddier en est le président depuis le 1er juillet 2021.

Compte-tenu du changement d'ordonnateur intervenu en 2021, le rapport s'attache à identifier les spécificités propres à chaque période en termes de politique de communication.

2 LA STRATÉGIE ET LES PLANS DE COMMUNICATION

Une stratégie de communication permet de définir les objectifs et les cibles de la communication, mais également la tonalité des messages à diffuser. Les plans annuels ou pluriannuels de communication en sont la déclinaison opérationnelle, en termes d'outils, d'actions à mettre en place et de budgets alloués. Ils peuvent eux-mêmes être structurés en plans de communication spécifiques dédiés à une action ou à un évènement.

Le département de la Haute-Savoie a commencé à se doter progressivement d'une politique de communication à compter de 2008.

2.1 Des objectifs et des cibles clairement affichés

Le postulat de départ de la stratégie de communication déployée pendant toute la période sous revue est que le conseil départemental est une collectivité territoriale dont les compétences obligatoires et facultatives sont insuffisamment connues et identifiées, et dont les actions sont mal repérées par les habitants du territoire. La communication vise donc à les informer des missions du département, de ses actions, de l'utilisation des fonds publics et des décisions prises par l'assemblée.

S'il n'existe pas de différences majeures entre les objectifs affichés au cours des deux mandats, des spécificités peuvent toutefois être relevées. La commande politique de visibilité institutionnelle est plus affirmée par l'exécutif depuis 2021 et s'est traduite par un niveau d'activité plus important de la direction de la communication. Par ailleurs, les élus bénéficient d'une plus grande visibilité dans la nouvelle stratégie de communication, afin de les identifier par canton et en fonction de leurs délégations. Enfin, il n'y a plus de marketing territorial[2], seule la promotion de l'institution étant assurée.

La cible principale de la communication est constituée des habitants du département, usagers et contribuables des services publics départementaux. Dans un contexte de tension sur le marché de l'emploi, elle vise secondairement des candidats potentiels au recrutement, grâce à la valorisation de la marque employeur.

[2] C'est l'agence Savoie Mont-Blanc, comité bi-départemental de tourisme, organisé sous forme d'association loi 1901, qui est chargé d'assurer la promotion touristique nationale et internationale des départements de la Savoie et de la Haute-Savoie via la marque de destination Savoie Mont-Blanc.

Sous le mandat 2015 / 2021, les objectifs fixés à la communication étaient :

- d'informer les citoyens et de faciliter leur accès aux services proposés par le département ;
- d'informer les citoyens des actions et réalisations conduites par le département ;
- de contribuer à l'animation du territoire et à la valorisation de ses forces vives.

L'équipe installée en 2021 lui a fixé trois objectifs stratégiques :

- faire savoir ce que fait le département (information) ;
- faire valoir ce que fait le département (notoriété) ;
- faire apprécier le département pour ce qu'il fait (image). L'un des cinq axes politiques du mandat consiste à promouvoir l'image du département, premier partenaire des territoires.

En ce qui concerne la « ligne éditoriale », une note interne élaborée par le directeur de la communication en 2017 avait défini les orientations stratégiques de la communication institutionnelle du département. Elle visait à formaliser les messages à véhiculer autour de trois axes principaux, déclinant les grandes missions du département (aménagement du territoire, solidarités et animation du territoire), et d'un axe transversal (le département, premier partenaire des territoires). Elle insistait sur le manque de visibilité du rôle joué par le département et précisait l'image que la communication devait véhiculer[3]. Bien que concernant initialement l'année 2017, cette note a servi de référence jusqu'à la fin du mandat, même si de nouveaux éléments, non formalisés, ont pu y être ajoutés jusqu'en 2021.

Un audit des supports de communication réalisé en 2022 précise les « contenus et tons » attendus du magazine et propose de communiquer sur le rôle du département qui consiste à créer du lien : *« Renforcer ce lien en apportant de l'émotion, de la proximité et des aspérités dans la prise de parole. »* Concernant Facebook, il propose par exemple *« d'aller vers des prises de parole moins conventionnelles (…). »* La ligne « éditoriale » générale de la communication n'est toutefois pas tracée.

2.2 L'absence de plans de communication annuels formalisés

Pour l'ensemble de la période sous revue, la collectivité n'a pas réalisé de plans annuels de communication formalisés. Le budget de la direction de la communication (comme celui des autres directions), est présenté chaque année devant l'assemblée départementale au moment du vote du budget primitif. La délibération reprend les missions / objectifs de la direction, ainsi que le budget global alloué, et dresse une liste peu détaillée des supports de communication utilisés. La délibération du 12 décembre 2022, relative au budget 2023, apporte un niveau de précision supplémentaire sur les actions de l'année et leur coût, ce qui marque une progression et renforce la transparence, même si cela ne constitue pas un véritable plan de communication.

[3] Par exemple : « réaffirmation du leadership du département en matière de décision et d'intervention en ce qui concerne le territoire et son aménagement », valoriser « son expertise stratégique et technique », « mettre en récit un département actif sur le terrain, un département engagé aux côtés des usagers, qui fait ce qu'il dit ».

La réalisation d'un tel document, annuel ou pluriannuel, validé par l'exécutif et présenté devant l'assemblée, viendrait renforcer l'information des élus comme des citoyens. Il permettrait, en outre, aux services, d'anticiper leurs besoins et de mieux répartir leurs moyens et leurs poids de charge sur l'année. Il serait également source d'amélioration de la programmation financière et des procédures d'achat (cf. point 4 ci-dessous).

La chambre recommande donc au département de formaliser son plan de communication.

Recommandation n° 1. : Formaliser le plan de communication annuel.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a précisé qu'un plan de communication sera finalisé début 2024 et présenté devant l'assemblée délibérante.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La définition d'une stratégie de communication permet de connaitre les objectifs, les cibles, mais également la tonalité des messages à véhiculer.

Pour le département de la Haute-Savoie, les objectifs de la communication sont très lisibles et sensiblement identiques au cours des deux mandats couverts par la période sous revue. Il s'agit de faire connaître aux habitants du département les missions et les actions de la collectivité qui sont considérés comme mal identifiés, afin d'en assurer la promotion.

La principale cible est constituée des habitants du département en tant qu'usagers et contribuables des services publics.

Il n'existe toutefois pas de plans de communication annuels formalisés qui permettraient une meilleure affectation des moyens mais également d'améliorer la programmation budgétaire et des procédures d'achat.

3 LES DIFFÉRENTES FORMES ET ACTIONS DE COMMUNICATION

Pendant toute la période sous revue, la communication du département a pris des formes variées. Outre les supports papier traditionnels (journaux, brochures, plaquettes…), elle s'est appuyée sur les outils numériques, mais également sur les médias, les actions événementielles ou la signalétique.

La différence entre les deux mandats porte essentiellement sur une commande de visibilité accrue depuis 2021, qui a conduit à renforcer et renouveler les outils et actions de communication. Pour accompagner cette démarche, un prestataire a procédé à un audit des supports des différents canaux de communication, qui a permis d'identifier les points forts et

les axes d'amélioration de chacun d'eux. L'étude[4], d'un montant de 46 k€, a été produite en janvier 2022. Elle a concerné le magazine, la valorisation du département sur les supports des partenaires, les réseaux sociaux, les sites web, la signalétique bâtimentaire et événementielle, ainsi que différentes plaquettes, affiches et autres supports papier. Elle a notamment conduit à la définition d'une nouvelle charte graphique (40 k€) et d'une nouvelle colorimétrie. Le logo a été modifié, sa taille et son positionnement ont été revus.

3.1 Les publications écrites destinées au public

3.1.1 Le magazine : premier vecteur de communication du département

Haute-Savoie Magazine est un bimestriel, distribué dans toutes les boîtes aux lettres et disponible sur le site internet[5]. Du fait de sa large diffusion, il est le vecteur majeur de communication de la collectivité. Il doit permettre de valoriser les compétences, les actions du département et les soutiens qu'il apporte au territoire, mais également le travail des agents. Les élus sont davantage visibles dans les reportages thématiques depuis 2022.

Une nouvelle maquette du magazine a été mise en œuvre à compter de septembre 2019 et la première édition qui fait suite à ce changement a été externalisée. De 2019 à 2021, la mise en page a été-sous-traitée et la rédaction d'une partie des articles était externalisée pour des raisons de poids de charge.

Suite à l'audit des outils de communication de 2022, le visuel a encore évolué pour tenir compte de la nouvelle charte graphique et des préconisations en termes de contenu. Cette année-là, le premier numéro a été réalisé en totalité par le prestataire, y compris la rédaction des articles. Depuis 2023, il est entièrement rédigé et maquetté en interne.

Le nombre d'exemplaires produits a varié sur la période avec la progression de la population et du nombre de logements recensés.

Les coûts externes du magazine figurant dans le tableau ci-dessous ne sont pas des coûts complets puisqu'ils n'intègrent pas les coûts internes, principalement de personnel. Ils varient sur la période en fonction des choix successifs d'externalisation et de prestations ponctuelles.

[4] Le marché a été passé sous la forme d'un marché à tranches, à phase, à bons de commandes et marchés subséquents. La tranche ferme prévoyait une phase d'audit et une phase de préconisations pour un montant de 46 452 € TTC. La tranche optionnelle d'accompagnement à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie a été exécutée par plusieurs marchés subséquents. Au total, le département a versé au prestataire 147 762 € TTC au titre de ce marché.

[5] https:///actu.hautesavoie.fr/haute-savoie-magazine.

Tableau n° 3 :

Tableau n° 4 : Coûts externes du magazine - en €

	2019	2020	2021	2022
Nombre d'exemplaires	392 à 398 000	401 000	404 à 409 000	409 à 412 000
Nombre de numéros annuels	6	6	5	5
Rédaction	13 100	9 275	7 869	14 850
Mise en page	15 611	20 280	19 440	12 840
*Autres frais de réalisation**	750	977	-	561
Refonte magazine	9 500	-	-	19 230
Impression	288 524	236 272	157 548	253 838
*Distribution***	155 764	123 796	148 152	118 727
Total	**483 249**	**390 600**	**333 009**	**420 046**

** Calaméo (lecture en ligne du magazine), achats de photos, infographies, …*
*** Toutes boites et routage.*
Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

Les coûts d'impression de l'exercice 2019 intègrent un numéro hors-série pour 62 k€. Seuls quatre numéros figurent au compte administratif 2021[6], le numéro de janvier-février ayant été payé sur le budget 2020. De plus, en 2021, il n'y a eu que cinq numéros imprimés et distribués, faute de validation politique du n° 188 qui fait suite aux élections départementales. Pour l'année 2023, à ce jour, quatre numéros[7] ont été publiés et distribués sur les six prévus, pour un coût total de 322 k€.

3.1.2 Les autres publications

Le département produit de nombreux documents de communication qui prennent des formes variées, sur ses missions, ses actions, certains évènements, des plans ou schémas dédiés à certaines politiques (forêts, développement universitaire et scientifique, …).

Les bilans d'activité de la direction de la communication font état, en 2019, de plus de 200 réalisations graphiques[8] et 300 000 plaquettes, brochures et documents d'édition produits. En 2020, il recense plus de 260 créations graphiques.

Deux graphistes travaillent au sein de la direction de la communication et réalisent l'essentiel de ces documents. De plus, un graphiste est rattaché à la direction de la culture et un autre à l'action sociale pour leurs besoins propres. Le département peut également faire appel, ponctuellement, à des prestataires extérieurs pour écrêter la charge de travail.

L'impression de ces documents est confiée au service imprimerie ou à des prestataires extérieurs, en fonction des disponibilités et de la technicité attendue. Les coûts retracés ci-dessous comprennent les charges de production externes ainsi que le coût complet de

[6] N° 186 mars-avril ; 187 mai-juin ; 189 septembre-octobre et 190 novembre-décembre.
[7] N° 196 février-mars à 199 juillet-septembre.
[8] Affiches, flyers, plaquettes, annonces presse, expositions, signalétique, oriflammes, kakemonos, roll-up, objets marqués, couvertures, marque-pages, affiches…

l'imprimerie départementale[9]. La collectivité explique la baisse enregistrée en 2022 par une plus grande sollicitation de l'imprimerie départementale (documents culturels, infos travaux, etc.), ainsi que par l'abandon de certaines actions ou campagnes (agendas scolaires, brochure vélo et fromage, par exemple).

Tableau n° 5 : Coûts externes des éditions papier (hors Haute-Savoie magazine) et coûts d'impression internes en €

	2019	2020	2021	2022
Cartes de vœux	629	624	0	7 800*
Autres impressions	83 604	65 134	65 177	18 115
Imprimerie	64 584	62 905	48 848	55 432
Total	**148 817**	**128 663**	**114 025**	**81 347**

** Carte de vœux digitale, coût de la conception*
Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

3.2 La communication digitale

La communication publique territoriale est fortement marquée par le développement des supports numériques, répondant aux attentes d'un public souvent plus jeune, plus connecté et désireux de moyens de communication plus rapides et plus interactifs.

Afin de professionnaliser et de renforcer la communication digitale, un poste de webmaster[10] et un poste de community manager[11] ont été créés depuis 2021. Les chargés de communication sont désormais dédiés à la seule communication « papier ».

3.2.1 Les sites internet

Le département communique à partir de six sites internet : un site institutionnel généraliste et cinq sites spécialisés.

- https:///www.hautesavoie.fr/ est le site d'information institutionnelle ; on y trouve des données relatives à la collectivité (territoire, élus, commissions, publication des actes, marchés publics,..) ainsi qu'aux missions du département et aux services à la population ;
- https:///actu.hautesavoie.fr/ est un site d'actualités comportant des articles sur la vie institutionnelle et les missions du département ;

[9] Bien que la comptabilité analytique ne soit pas encore totalement déployée, le service suit annuellement les commandes qui lui sont adressées. Celles émanant de la communication représentent, en moyenne, 11,5 % de son activité depuis 2019. Les coûts comprennent les charges de personnels, la maintenance, le coût d'utilisation et l'amortissement du matériel, les consommables, les fluides et dépenses de fonctionnement et d'entretien.

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

[11] Animateur des communautés web et sites internet.

- https:///experience.hautesavoie.fr/ propose des idées touristiques (nature, randonnée, culture) ;
- https:///www.inforoute74.fr/ est le site d'informations routières du département (travaux, règlement de voirie du réseau routier départemental, etc.) ;
- https:///archives.hautesavoie.fr/ est le site des archives départementales qui permet d'accéder à des archives numérisées et d'effectuer des demandes en ligne ;
- https:///histoires-engagements.hautesavoie.fr/ est un site dédié à la résistance en Haute-Savoie pendant la seconde guerre mondiale.

En 2019 et 2021 le département s'est fait accompagner par des prestataires dans le cadre de trois marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour la gestion et l'évolution de ces sites.

Tableau n° 6 : Le coût externe des sites internet - en €

	2019	2020	2021	2022
AMO	22 200	-	19 680	-
Hébergement	65 400	1 440	-	-
Maintenance	-	96 360	-	-
Autre	16 290	14 760	6 480	19 440
Total	**103 890**	**112 560**	**26 160**	**19 440**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

L'audit réalisé en 2022 concluait que la navigation dans le site institutionnel méritait d'être améliorée, que son ergonomie et son contenu devaient évoluer et que son visuel était daté. Il relevait également la complexité de l'écosystème et préconisait de le simplifier en regroupant le maximum de sites.

Un nouveau site internet devrait être mis en ligne en 2024. Il fusionnera les deux premiers sites institutionnels. Le site Haute Savoie expérience, à vocation touristique, n'entre plus directement dans les objectifs de communication du département et ne devrait plus être alimenté. Il pourrait être transféré à l'Agence Savoie Mont-Blanc.

3.2.2 Les réseaux sociaux

Le département est présent sur les réseaux sociaux depuis 2012 pour Facebook, 2014 pour Twitter, 2015 pour Instagram et 2022 pour TikTok.

À la suite de l'audit des outils de communication de 2022, la collectivité a souhaité développer ces outils et renforcer ses liens et ses interactions avec ses communautés. Depuis le printemps 2022, un community manager gère et rédige les contenus, réalise des vidéos ou des stories qui sont validées par le cabinet ou par la directrice de la communication avant publication.

Tableau n° 7 : Réseaux sociaux départementaux

	Facebook	Instagram	LinkedIn	Twitter	TikTok
Adresse	@hautesavoieledepartement	@hautesavoieledepartement	@Département de la Haute-Savoie	@Dep_74	@hautesavoiedepartement
Contenu	Partager les actualités	Partager des instants de vie dans le département / valorisation des politiques territoriales avant d'être une plateforme de promotion touristique	Recrutement	Partager les actualités	
Cibles	Moins de 50 ans	15/35 ans	Communauté économique	Tout public	Les très jeunes

Source / note : Entretiens direction de la communication

Tableau n° 8 : Les coûts externes des réseaux sociaux – en €

	2019	2020	2021	2022
Outil de gestion des réseaux sociaux	14 699	17 550	4 250	16 750
Sponsoring de posts	11 400	9 120	5 988	840
Total	**28 118**	**28 690**	**12 259**	**19 612**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

3.3 La stratégie médias

La stratégie médias consiste en des campagnes d'information et de communication dans la presse, mais également sur des chaînes télévisuelles spécialisées.

3.3.1 Les achats médias

Les campagnes média du département sont importantes. Elles concernent la presse, le digital et l'affichage. Certaines sont récurrentes, notamment celles relatives à des évènements culturels, sportifs ou institutionnels annuels, alors que d'autres sont plus ponctuelles. Leur coût moyen de 313 k€ entre 2019 et 2022 est en baisse en fin de période.

3.3.2 Les partenariats audiovisuels

✔ Une convention d'objectifs et de moyens a été signée le 17 novembre 2020 pour une durée de trois ans avec TV8 Mont Blanc (TV8MB) *« en vue de renforcer l'accès à l'information de proximité et la diffusion d'œuvres audiovisuelles et de programmes d'intérêt général, liés aux politiques menées sur le territoire par le département de la Haute-Savoie. »*

Le département s'engage à verser 100 k€ par an en contrepartie de trois actions :

- la production et la diffusion de séries audiovisuelles périodiques sur des thématiques d'intérêt général liées aux compétences du département, définies et conçues en collaboration entre le département et TV8MB, avec un objectif de 24 productions annuelles de six minutes, diffusées chacune six fois sur deux semaines ;
- la production et la diffusion d'émissions liées à des évènements sportifs, culturels, institutionnels, organisés par le département, ou partenariales (ex. soirée des lauréats sportifs, grand prix de ski du département) ; cela concerne douze productions annuelles de 52 minutes, un direct et trois rediffusions la semaine de l'évènement ;
- des campagnes d'intérêt général : vidéos spécifiques à destination des usagers (ex. : inforoute 74, espaces naturels sensibles, protection de l'enfance, etc.) ; les messages vidéo fournis par le département, sept à dix fois par an, sont d'une durée comprise entre 30 et 90 secondes et 50 passages par semaine sont prévus pour chacun d'eux.

Par ailleurs, dans le cadre de la dissolution annoncée du Conseil Savoie Mont-Blanc (CSMB), les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie ont repris, dès 2023, certaines de ses missions. Ainsi le département de la Haute-Savoie s'est substitué en totalité[12] au CSMB dans le contrat d'objectifs et de moyens le liant à TV8MB, portant sur les exercices 2022 à 2024. Dans ce cadre, TV8MB s'engage à produire, pour un montant annuel de 330 k€, deux émissions spéciales de 52 minutes sur lesquelles le co-contractant garde un droit de regard important. *« Toute réalisation est précédée d'une concertation détaillée et d'un repérage sur le déroulement des tournages, les temps forts à filmer, les intervenants à interviewer et sur le contenu des modules. »*. Sont également prévues, la captation de six événements sportifs, culturels ou institutionnels par an et la production de 20 programmes courts thématiques incluant des interviews d'élus. *« Un comité éditorial se réunira chaque mois avec des représentants de chaque département et de la 8 pour définir les thématiques des pastilles à traiter. »*

Du fait de la reprise de ce second contrat et de la fin du contrat la liant à TV8MB en 2023, la collectivité conduit une réflexion sur la reconduction de ces deux partenariats[13]. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur a précisé que l'année 2023 était une année de transition et qu'il n'envisageait pas d'assumer au-delà la totalité du montant des engagements pris initialement par le CSMB au nom des deux départements. Son objectif est de disposer d'un seul et unique contrat d'objectifs et de moyens à compter du 1er janvier 2024 (les deux contrats en cours ont été modifiés pour se terminer au 31 décembre 2023).

[12] Délibération n° CP-2022-0764 du 28 novembre 2022 validant le changement de co-contractant, avenant du 10 janvier 2023. Le département de la Savoie ayant souhaité se désengager de cette action, le département de la Haute-Savoie l'a reprise en totalité.

[13] Par un courrier en date du 4 septembre 2023, faisant suite à une réunion du 31 juillet 2023 entre le département et TV8MB, le président du conseil départemental écrit : *« Nous avons convenu d'un commun accord de viser un nouveau contrat d'objectifs et de moyens, unique, en remplacement des deux contrats actuels, pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2024 […]. Ce nouveau contrat reprendrait l'engagement financier historique du département ainsi que la moitié de l'engagement financier historique du CSMB […] je vous proposerai un avenant au contrat repris du CSMB pour que son terme soit ramené au 31 / 12 / 23 ».*

✔ Un contrat de partenariat a été signé en 2020 avec la société Publiski[14] qui exploite la plateforme digitale FFS TV. Il accorde l'exclusivité institutionnelle au département de la Haute-Savoie pour une prestation publicitaire, moyennant un financement annuel de 15 k€ HT pour une durée d'un an renouvelable. Il s'agit en pratique de faire apparaitre le logo du département sur certains reportages, de prestations de visibilité et de droits marketing. En 2023, ce contrat a été renouvelé pour une prestation identique, sous la forme d'un marché sans publicité ni mise en concurrence, au titre de l'article R. 2122-3 3° (droits d'exclusivité), du CCP, pour un montant annuel de 20 k€ HT**,** soit une augmentation de 33 %.

3.3.3 La chaine YouTube du département

La chaîne YouTube du département a été créée en 2019. Les assemblées départementales y sont diffusées en direct et en différé. Des vidéos et des interviews y sont également disponibles. En pratique, elle sert principalement à héberger des vidéos, accessibles grâce à des liens depuis les réseaux sociaux de la collectivité où il est plus difficile de les stocker.

Elle ne génère aucun coût spécifique.

3.4 La communication événementielle

La communication événementielle constitue le vecteur central de la communication départementale tout au long de la période sous revue. Si l'on tient compte des subventions versées aux organisateurs, elle a représenté 46 % du total des dépenses de communication en 2019 et 56,7 % en 2022, soit une augmentation substantielle. Hors subventions, elle représentait 32,6 % des dépenses totales de communication en 2019 et 31 % en 2022.

Le nouvel exécutif a souhaité la renforcer en développant une stratégie d'accueil de grands évènements nationaux ou internationaux sur son territoire. Sont ainsi programmés : en 2023, cinq étapes du Tour de France cycliste financées par le département, la coupe du monde de foot pour amputés et la coupe du monde de VTT ; en 2024, la coupe du monde de snowbike et la coupe du monde de ski junior ; en 2026, le congrès national des sapeurs-pompiers et en 2027, le championnat du monde de cyclisme UCI.

3.4.1 L'organisation d'évènements et les partenariats évènementiels

La collectivité est organisatrice, coorganisatrice ou partenaire de nombreux évènements culturels, sportifs ou institutionnels, en lien avec ses compétences.

[14] Filiale commerciale de la fédération française de ski qui gère la communication des équipes de France de ski et de snowboard ainsi que l'ensemble des droits télé, marketing et les partenariats commerciaux).

3.4.1.1 L'organisation ou la coorganisation d'évènements

Le département est maître d'ouvrage de plusieurs évènements, dont les coûts sont précisés ci-dessous. Les dépenses des années 2020 et 2021, marquées par des périodes de confinement, sont en repli. Le passage du Tour de France vient toutefois renchérir les financements portés par le département en 2020.

Tableau n° 9 : Le coût de l'organisation d'évènements – en €

	2019	2020	2021	2022
Rando Glières [15]	58 231	7 440	62 974	69 780
Chronos d'or	29 934	-	17 226 *	60 024 **
Grand prix de ski	3 123	23 011	1 344	2 664
Lauréats sportifs	29 516	17 231	-	-
Passage du tour de France aux Glières	-	198 028	-	-
Tramway Mont Blanc	-	-	-	3 890
Total	**106 560**	**245 710**	**81 544**	**132 468**

** Format réduit pour cause de COVID*
*** Événement plus important car faisait suite aux jeux olympiques d'hiver 2022*
Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

3.4.1.2 Les partenariats au titre d'évènements nationaux ou départementaux

L'essentiel de l'activité événementielle s'inscrit dans des partenariats d'importance et de récurrence variables, qui se traduisent par l'attribution de subventions. Quelques grands événements sont organisés de manière régulière, tels la coupe du monde de biathlon, le festival international du film d'animation, le Martin Fourcade Nordic Festival[16], la foire internationale de Haute-Savoie, Vaches en pistes[17], le High Five festival[18] ou Rock the pistes[19].

En classant une partie d'entre elles dans le budget communication et en les recensant en totalité, jusqu'en 2022, dans le bilan annuel de la direction[20], la collectivité affiche clairement qu'elles participent à sa stratégie de communication. De plus, elle attend des contreparties à son soutien financier en termes de visibilité. À compter de 2022, le département a toutefois changé de positionnement, tant d'un point de vue budgétaire que politique, pour les subventions versées en soutien aux manifestions sportives, culturelles ou agricoles. D'une part, elles sont désormais portées, non plus par la direction de la communication, mais par les directions concernées par ces politiques publiques, ce qui explique en grande partie la forte augmentation des subventions concernant le sport. D'autre part, le département considère qu'elles ne relèvent plus de sa

[15] Organisée par le Conseil départemental de la Haute-Savoie, « Rando Glières » est une opération dédiée à la transmission de la mémoire des résistants auprès des scolaires de Haute-Savoie.

[16] Au mois de septembre, au bord du lac d'Annecy, festival de promotion du biathlon avec des courses de biathlon et de ski de fond sur roulettes ou en courant.

[17] https://www.vachesenpiste.fr/ Salon de l'agriculture à La Roche-sur-Foron (74).

[18] Depuis 2010, le High Five Festival célèbre à Annecy les sports de montagne à travers des projections de films en avant-première, des concerts, des compétitions, des conférences et des animations.

[19] Festival pop / rock au cœur des pistes de ski du domaine des Portes du Soleil.

[20] Si en 2020, en raison du confinement, seules 34 manifestations ont été soutenues, elle en recense 150 dans son bilan 2021.

stratégie de communication mais du soutien au monde sportif, culturel et agricole. Il a par ailleurs réduit ses attentes en matière de visibilité et il procède à des achats complémentaires d'espaces de visibilité pour sa communication institutionnelle.

Les subventions pour l'organisation d'événements concernant une politique opérationnelle du département sont instruites par les directions concernées et imputées sur leur budget. Plus spécifiquement, s'agissant du sport, seuls les événements à portée qualificative sont rattachés à la politique sportive. En revanche, les grands évènements qui ne relèvent pas des politiques sportives, culturelles ou agricoles sont rattachés à la politique de communication. Enfin, certains évènements à rayonnement infra-départemental peuvent faire l'objet d'une subvention dans le cadre de l'enveloppe des aides au développement de la vie associative (ADVA).

Des critères ont été définis avec la volonté d'assurer la transparence et l'équité des attributions. Ainsi, au titre du sport, différents critères existent tels que le calendrier fédéral, les retombées économiques et médiatiques ou le nombre et la qualité des participants, et toutes les disciplines y sont éligibles. Depuis 2023 le département assure également l'instruction des demandes de subvention émises au titre de l'organisation d'épreuves internationales à fort rayonnement qui relevaient jusque-là du Conseil Savoie Mont-Blanc. Concernant la culture, au titre des festivals, de nombreux critères qualitatifs[21] sont pris en compte. Pour les congrès, le dispositif date de 2005[22] et s'appuie sur des critères quantitatifs prenant en compte le nombre de participants et la durée de l'événement, pour des montants pouvant aller jusqu'à 3 640 €.

En application du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 et de l'arrêté du 17 novembre 2017, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ont l'obligation de mettre à la disposition du public, gratuitement, sur leur site internet, les données essentielles des conventions de subventions d'un montant égal ou supérieur à 23 k€. Alternativement, elles peuvent adresser ces éléments à l'autorité compétente pour leur publication sur le portail unique interministériel, et proposer un lien vers ce portail à partir de leur site internet. La chambre observe que si ces données sont bien accessibles sur le site internet du département dans les registres des délibérations, leur recherche nécessite de consulter l'ensemble des publications. Avec le lancement de son nouveau site le département prévoit de faciliter la consultation de ces actes.

Au cours de la période 2019 / 2022, les contreparties attendues en termes de visibilité figuraient dans les conventions signées avec les bénéficiaires.

À titre d'exemple, les contreparties à la subvention accordée à l'association « Les portes du soleil territoire d'évènements » pour l'organisation du festival Rock the pistes 2022 étaient les suivantes :

- intégrer le logo du département sur l'ensemble des publications et supports de promotion imprimés ;

[21] Qualité artistique, diversité et originalité de la programmation, volume de la programmation (nombre de jours, nombre de spectacles ou concerts), nombre de spectateurs / visiteurs / accrédités, accessibilité tarifaire (attention portée aux festivals gratuits), rayonnement territorial, existence ou non d'une démarche de soutien aux artistes émergents et aux artistes locaux et régionaux, démarches d'action culturelle mises en place (ex. : projets dans les collèges en lien avec les artistes programmés), caractéristiques techniques (nombre de scènes installées…), budget de la structure, cofinancements locaux, efforts de recherche de mécénat / sponsoring.

[22] Délibération du 21 novembre 2005.

- valoriser le soutien du département lors des contacts presse, et dans toutes les publications ;
- prendre en charge la page de publicité du département sur le programme officiel du festival ;
- prévoir des emplacements pour l'installation des visuels de communication du département (oriflammes, arches, tente gonflable…) ;
- mettre à disposition du département cinq pass VIP par jour de concert et 15 pass ski-concert par jour ;
- proposer au COS74 (association des personnels du département) des places et des réductions sur les forfaits ;
- inviter le président et les conseillers départementaux du canton à l'évènement et aux opérations de relations publiques.

Depuis janvier 2023, le département a formalisé ses attentes dans un Guide de communication pour les bénéficiaires d'une subvention. Ceux-ci doivent *« s'engager dans une démarche de valorisation du soutien et du financement accordés »* à utiliser le logo du département sur tous les supports de communication et d'information ; à mentionner l'aide du département sur tous les supports, lors des relations presses et sur les réseaux sociaux. Ils doivent associer le département aux relations publiques liées à l'action ou à la structure subventionnée (invitation systématique du président et des élus du canton) et apposer dans un lieu visible par le public la signalétique fournie par le conseil départemental. Ces exigences devront être déclinées dans les conventions à passer.

Les collectivités subventionnées doivent en outre signer une attestation sur l'honneur par laquelle elles s'engagent à respecter les obligations en matière de communication. Elles doivent ainsi mentionner l'aide départementale et faire figurer le logo du département sur tous les livrables réalisés dans le cadre du projet subventionné.

Le département n'attend plus de places en contrepartie de ses subventions, afin de ne pas les voir requalifiées en marchés publics. La mention du guide prévoyant l'attribution de places ou d'invitations au département comme lots à gagner lors des jeux concours organisés sur ses réseaux sociaux a été supprimée.

Tableau n° 10 : Les subventions attribuées au titre des partenariats événementiels – en k€

Direction portant budgétairement les subventions	2019	2020	2021	2022
Communication	289	158	250	106
Sport	205	115	196	436
Culture (tous événements)	294	280	370	371
Agriculture (SIA[23]+AMOMA[24])	-	-	-	61
Total	**788**	**553**	**816**	**974**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie - outil de gestion comptable – dépenses mandatées

[23] Salon International de l'Agriculture.
[24] Association des Membres de l'Ordre du Mérite Agricole.

Les subventions sont en hausse en fin de période, traduisant la volonté politique du nouvel exécutif d'accueillir et de soutenir davantage de manifestations, notamment pour accroître la visibilité du département.

3.4.2 Les vecteurs de la communication évènementielle

La communication événementielle génère différents types de dépenses, correspondant à l'achat de supports de visibilité, à des activations événementielles, à des achats de places ou d'objets promotionnels.

3.4.2.1 Les achats de supports de visibilité

✔ Les achats de signalétique[25] : le département déploie de nombreux supports lors des manifestations qu'il organise ou auxquelles il participe. Leur coût est en forte progression en 2022, du fait du changement de charte graphique et du renforcement des actions événementielles destinées à améliorer sa visibilité.

Tableau n° 11 : Le coût des supports de promotion événementielle - en k€

	2019	2020	2021	2022
Supports de visibilité / signalétique	57	33	50	99
Installation de la signalétique	94	20	63	76
Total	**151**	**53**	**113**	**175**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

✔ Les achats d'espaces publicitaires

Lors de certains évènements, le département peut souhaiter renforcer sa visibilité au-delà des contreparties attendues dans le cadre de son subventionnement, en achetant des espaces complémentaires.

Il peut également acheter des espaces publicitaires dans des enceintes sportives (voire dans certains équipements culturels), de manière pérenne ou temporaire. Il a ainsi déployé des supports visuels en tribune, lors de matchs de football du FC Annecy.

Tableau n° 12 : Le coût des achats d'espaces publicitaires – en k€

	2019	2020	2021	2022
Achat de prestations et de visibilité	108	40	119	159
Achat d'espaces de visibilité	331	392	280	175
Total	**439**	**432**	**399**	**334**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

[25] Par exemple : oriflammes, kakémonos, banderoles, chaises longues, structures gonflables, …

✔ Le sponsoring sportif et les subventions aux clubs de sport avec contrepartie

Le département utilise la notoriété de personnalités, d'athlètes ou de clubs sportifs pour promouvoir son image. En 2021, une prestation de visibilité d'un an avec le biathlète Antonin GUIGONNAT a été acquise en guise de test pour 10 k€[26]. En 2022, un contrat a été conclu avec Bernard HINAULT[27] pour 12 k€ dans le cadre de la candidature du département aux championnats du monde de cyclisme UCI 2027. Le renouvellement de ce type de contrat d'ambassadeur est en réflexion.

La collectivité départementale soutient l'équipe sénior masculine de l'US Annecy Rugby, dont le statut est associatif. Jusqu'à la saison 2021 / 2022, plusieurs conventions[28] fixaient le montant de la subvention versée au club ainsi que les contreparties attendues : apposition du logo sur les maillots des joueurs[29], le car de l'équipe, tous les supports édités, institutionnels et promotionnels, et sur un panneau fixe du stade à la charge du club. Le club s'engageait aussi à valoriser le partenariat avec le département en l'évoquant lors des contacts avec la presse et sur son site internet.

La convention pour la saison 2022 / 2023 prévoit, au titre de *« la bonne information auprès du grand public quant à l'usage des finances publiques »*, que le logo du département figure sur tous les supports de communication et d'information (print, digital, audiovisuels, panneaux de chantier, signalétique…), que la subvention soit mentionnée dans tous les supports émis par le club, ainsi que lors des relations presse, et que le département soit identifié sur tous les réseaux sociaux du club. De plus, le club s'engage à apposer la signalétique pérenne ou temporaire fournie par le département.

Le montant de la subvention prévue était de 36 k€ de 2019 à 2022, auquel pouvait s'ajouter une subvention exceptionnelle de 18 k€. Le département a versé 54 k€ en 2020 et 2021, 18 k€ en 2022. En 2023, le montant de la subvention est passé à 40,5 k€.

3.4.2.2 « L'activation événementielle »

Lors de certains évènements jugés particulièrement importants, le département fait le choix de renforcer sa présence par un stand, voire en mettant en place une animation spécifique (par exemple lors de la coupe du monde de biathlon, du festival du film d'animation ou de la coupe du monde de ski).

L'objectif est de faire connaître les compétences et actions du département, grâce notamment à des jeux ou activités, mais aussi à la présence de services départementaux (téléalarme, Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), …).

---

[26] Visibilité du logo du département sur le bandeau et le bonnet, participation aux évènements du département, mention du département sur les réseaux sociaux, droits d'utilisation image sur les supports de communication du département.

[27] 12 k€ ainsi que les frais de déplacement, hébergement et repas liés à ses missions d'ambassadeur sollicitées par le département entre le 1er février et le 30 septembre 2022.

[28] Conventions pour les saisons 2019 / 2020, 2020 / 2021, 2021 / 2022.

[29] « *Apposer le logo du Département sur le devant des maillots, de manière centrée et plus généralement les différentes tenues de l'équipe soutenue*. »

Le coût de ces « activations événementielles » comprend la location d'un espace auprès des organisateurs, la conception d'un stand, son installation et les éventuelles animations proposées par un prestataire.

Le nouvel exécutif souhaite les renforcer. Sur les sept premiers mois de l'année 2023, le département en recense déjà une vingtaine d'ampleurs différentes.

Tableau n° 13 : Coûts externes de l'activation événementielle - en k€

	2019	2020[30]	2021	2022
Nombre de manifestations	16	10	13	19
Locations de stands	1	17	80	3
Conception et installation de stands	86	0	45	66
Animations	50	5	39	45
Total	**137**	**22**	**164**	**114**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

3.4.2.3 Les achats de places, les places offertes au département et leur attribution

Il convient de distinguer les places qui sont achetées par le département de celles qui lui sont offertes, en contrepartie ou non de subventions.

Jusqu'à la saison 2021 / 2022, le club de l'équipe sénior masculine de l'US Annecy Rugby devait mettre à la disposition du cabinet du président 30 places pour les matchs de championnat à domicile *« pouvant être utilisées dans le cadre de sa communication interne, de ses relations publiques ou d'actions en direction de la jeunesse. »*

À compter de 2022, le département n'exige plus de places en contrepartie des subventions qu'il octroie. Les conventions de subvention supérieures à 23 k€ mentionnent uniquement l'invitation à destination du président, du vice-président en charge de la politique concernée ou des conseillers départementaux du canton, afin de participer au lancement officiel de l'évènement (inauguration, vernissage…).

La chambre relève toutefois que la convention avec l'US Annecy Rugby pour la saison 2022 / 2023 prévoit que *« la mise à disposition de places pour les collégiens […], places VIP, invitations diverses »* et *« toute demande ou proposition d'achat de prestation de visibilité complémentaire seront étudiée(s) au cas par cas par le département de la Haute-Savoie »*, sans que l'on sache si une contrepartie financière sera apportée ou non par le département.

Pour l'ensemble de la période, le coût d'achat et l'utilisation des places n'ont pas été tracés de manière exhaustive. Pour les années 2019, 2020 et début 2021, seules quelques archives informatiques ont été fournies à la chambre, qui ne précisent pas le nombre de places concernées.

Depuis le changement d'exécutif, le conseil départemental décide parfois d'acquérir des places dans le cadre d'activations événementielles. Elles sont alors réparties ainsi :

[30] Année où le confinement a fortement réduit l'activité.

- le cabinet récupère un quota de places à destination des élus ;
- des places peuvent être gagnées par l'ensemble des agents de la collectivité en ligne sur l'intranet (jeu-concours ou premier arrivé premier servi) ;
- des places peuvent être offertes au grand public par des jeux concours sur les réseaux sociaux ou sur le web ;
- des places peuvent être acquises pour des collégiens ou des publics bénéficiaires d'action sociale.

Dans une note datée du 31 août 2022 signée du président, les conditions d'octroi de places aux élus ont été précisées : *« Dans le cadre des partenariats entre le Conseil départemental de la Haute-Savoie et les organisateurs d'événements sur le territoire, il est fréquent que des places et billets d'entrée soient mis à disposition de l'institution. (…), je vous rappelle que les invitations disponibles sont exclusivement réservées aux élus, dans le cadre de l'exercice de leur mandat. A aucun moment, des places ne pourront être attribuées aux amis et membres de la famille des élus. Une exception pourra être faite pour permettre aux élus de convier des partenaires du Conseil départemental, ainsi que pour les suppléants(e)s, en communiquant les noms des invités lors des inscriptions. Si des places devaient rester, celles-ci seront proposées aux agents, par voie de tirage au sort organisé par la communication interne. »*

La chambre rappelle qu'il appartient à la collectivité de s'assurer du strict respect d'un intérêt général défini par l'assemblée départementale, dans le cadre de l'achat de ces prestations. Celui-ci ne peut être établi dès lors que le département n'a pas une connaissance précise des bénéficiaires et que leur attribution par la collectivité à certains de ses agents ou à certaines personnes choisies de manière discrétionnaire par le cabinet ne relève pas nécessairement de l'intérêt général.

De plus, l'attribution de places aux élus et aux agents peut constituer un avantage en nature soumis à cotisations sociales.

3.4.2.4 Les achats d'objets promotionnels

Les objets promotionnels (ou goodies) sont distribués lors de manifestations par le département.

De plus, jusqu'en septembre 2021, un agenda produit en 12 000 exemplaires, était offert à tous les collégiens entrant en classe de 6ème (en moyenne 30 k€ par an). En septembre 2022 le département les a remplacés par des gourdes, pour un montant de 41 k€ imputés sur le budget collèges.

Un accord-cadre destiné à l'achat de ces objets a été notifié le 29 mai 2018. Il comportait sept lots. En 2022, 31 procédures de marchés subséquents ont été lancées, dont 20 ont été déclarées sans suite, les propositions ayant été jugées insatisfaisantes pour différentes raisons (esthétisme, prix, délais, qualité, coût environnemental). Une nouvelle consultation est en

cours[31], visant à retenir un seul fournisseur, avec des produits plus qualitatifs et plus écologiques.

À compter de 2024, chaque conseiller départemental devrait disposer d'un budget annuel de 1 000 € pour l'achat de goodies à distribuer lors des événements concernant son canton.

Si 2021 est une année de transition qui marque un recul des achats d'objets promotionnels, des stocks importants ont été constitués en 2022 afin de répondre à la demande de visibilité accrue. Le département participe en effet à de nouveaux évènements et renforce sa présence sur des évènements auxquels il participait déjà.

Tableau n° 14 : Coût des achats d'objets promotionnels – en k€

	2019	2020	2021	2022
Agendas collégiens (conception et impression)	30	27	33	0
Objets promotionnels	92	147	48	179
Total	**122**	**174**	**81**	**179**
Dont en exécution des accords-cadres	**69**	**95**	**15**	**85**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

3.4.3 Le coût de la communication tenant à quelques grands évènements

La direction de la communication élabore des bilans financiers pour quelques grands événements.

3.4.3.1 Le bilan financier de deux événements

À titre d'exemple, le coût financier pour le département de deux évènements est détaillé ci-dessous. Il s'agit de la coupe du monde de biathlon, et de Rando Glières, ce dernier organisé par le département.

Les écarts de coût d'une année à l'autre s'expliquent en partie par la crise sanitaire et par des choix différents d'actions de communication.

[31] En janvier 2023, le bureau a proposé *« que l'ensemble du stock soit revu, avec des objets fabriqués en France. »* À titre d'exemples d'objets promotionnels la collectivité a fait réaliser des jeux de sept familles représentant les compétences du département.

Tableau n° 15 : Coupe du monde de biathlon – en €

	2019	2020	2021	2022	Totaux
Conception et animation du stand	29 578	5 040	23 015	6 750	64 383
Droits photos	2 921				2 921
Fabrication et pose de visuels de promotion	29 866		5 321	9 008	44 195
Objets promos collégiens et volontaires	34 646		14 109	24 451	73 205
Plan de communication	30 847		1 800	1 435	34 081
Location tentes			2 098		2 098
Totaux	**127 857**	**5 040**	**46 342**	**41 644**	**220 884**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie - retraitement CRC

Tableau n° 16 : Rando Glières – en €

	2019	2020	2021	2022	Totaux
Accompagnateurs	17 170		18 226	18 048	53 444
Animations	9 382	905	12 790	11 768	34 845
Autres (casquettes, radio, petites fournitures)	6 512	6 535	3 131	14 250	30 428
Transport cars	25 167		28 827	25 715	79 709
Totaux	**58 231**	**7 440**	**62 974**	**69 780**	**198 425**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie - retraitement CRC

3.4.3.2 Les championnats du monde de cyclisme 2027

Par une délibération du 17 janvier 2022, la commission permanente a autorisé le président à constituer un dossier de candidature pour l'organisation des Championnats du monde de cyclisme UCI 2027, et à s'acquitter des frais d'inscription de 50 000 CHF (soit 48 263 € à la date du paiement). Le département devait par ailleurs être accompagné par une agence de communication pour la réalisation des supports de candidature.

La Haute-Savoie ayant été retenue pour accueillir cette compétition, lors de sa séance du 25 juillet 2022, l'assemblée a approuvé l'accord contractuel avec l'UCI, qui prévoit notamment que l'organisateur doit s'acquitter de frais pour un montant de 17 500 000 CHF[32], à verser entre 2022 et 2026. Une première tranche de 1 500 000 CHF (soit 1 523 694 € mandatés) a été réglée en 2022. Une délibération 2022-119 de la même date portant décision modificative a augmenté le budget de fonctionnement de la direction des sports de 1 900 000 €.

[32] Soit 17 776 430 € au cours du change CHF / € de l'époque. L'accord contractuel prévoit que l'UCI accordera 55 % des droits de marketing et de sponsoring à l'organisateur retenu. Ce dernier aura à sa charge, outre la somme à payer à l'UCI, tous les coûts liés à l'organisation des championnats : mise à disposition des sites, publicité, accueil, protocole, hébergement, transports, …

Le coût de la communication sur cette candidature s'établit à 83 490 € à fin 2022. Il comprend : 29 640 € pour l'agence de communication qui a constitué le dossier de candidature, 19 201 € de frais de réception liés à l'évènement, 18 419 € de frais de déplacement des élus à Sydney[33] pour l'annonce du choix de l'organisateur, 12 000 € pour le contrat d'ambassadeur de Bernard HINAULT, et 4 230 € pour ses frais de déplacement à Sydney.

Les droits d'inscription, les frais d'organisation, le coût de construction de nouveaux équipements et les autres charges générées par cette manifestation ne relèvent pas strictement de la politique de communication du département et seront à apprécier en tenant compte des recettes attendues.

3.5 Les autres formes de visibilité

✔ La signalétique bâtimentaire :

Le département s'affiche sur la plupart des bâtiments dont il est propriétaire ou qu'il subventionne, avec un logo blanc sur fond violet. L'audit des supports réalisé en 2022 considère que cet affichage est *« parfois timide et parfois incomplet »*. La conception d'une nouvelle signalétique par le prestataire a été facturée 30 k€.

Le département n'a toutefois pas mis en place de démarche globale de renouvellement de la signalétique des bâtiments. En effet, il a considéré que cela aurait un coût trop important.

La charge de cette signalétique relève du budget de la direction des bâtiments. Pour la période 2019 à juin 2023 son coût s'établit à 105 k€. À compter de 2024, la signalétique devra faire l'objet d'un lot spécifique dans les projets de construction.

Tableau n° 17 : Coût de la signalétique bâtimentaire – en k€

	2019	2020	2021	2022	2023
Total	**41**	**21**	**21**	**10**	**11**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

✔ Les panneaux touristiques routiers et autoroutiers

Une convention du 22 décembre 2017 relative à la signalisation d'animation culturelle et touristique sur les autoroutes A41 et A410 a été signée avec les sociétés concessionnaires AREA (23 implantations) et ADELAC (trois implantations). Elle prévoit que ces dernières sont chargées de réaliser, d'implanter et d'entretenir des panneaux et que le département s'engage à participer à leur financement. Une somme de 144 k€ a été payée à ce titre en 2019, d'autres paiements sont intervenus en 2018, hors période examinée[34].

[33] Délibération relative à la prise en charge des frais réels occasionnés par le déplacement de la délégation, dans la limite d'un maximum de 40 k€.

[34] À la société ADELAC, 54 k€ et à la société AREA, 90 k€ par mandats du 31/12/2017, mis en paiement le 12/01/2018.

✔ Le flocage des véhicules

Les véhicules techniques et d'intervention routière du département sont équipés de deux logos « Haute-Savoie » sur des stickers de grande taille. Les véhicules traditionnels et électriques affichent deux logos plus petits.

Le département indique que les achats pour le flocage des véhicules représentent environ 700 € par an, ce qui conduit à une estimation de 2 800 € sur la période 2019-2022. À cette estimation il convient d'ajouter le flocage de véhicules spécifiques en 2021 (unité mobile vaccination) et 2022 (flocage master et flocage temporaire pour des véhicules du Tour de France) pour 7 026 €, soit un coût total de 9 818 € pour les exercices 2019 à 2022. La dernière commande de 600 stickers, en 2023, a coûté 3 000 € (sur le budget de la DGECRT), leur pose a été assurée par les équipes de la direction générale adjointe infrastructures.

✔ Le flocage des vêtements de travail et équipements de protection individuelle (EPI)

La collectivité a profité du renouvellement des vêtements de travail et des EPI des personnels des collèges pour les floquer avec son nouveau logo, afin de rendre plus visible la compétence départementale. Un marché a été lancé en 2022 pour un montant estimé de 27 k€.

Pour le flocage des vêtements des agents des routes et de la direction des bâtiments, sur la période 2019-2022, le coût s'est établi à 12,5 k€.

✔ Les contreparties des subventions d'investissement aux collectivités locales en termes de communication

Pour les subventions supérieures à 30 k€ portant sur des investissements d'infrastructure ou de superstructure, la collectivité bénéficiaire doit apposer le logo du département sur le panneau de chantier de l'opération. Pour les subventions supérieures à 75 k€ portant sur un investissement d'équipement ou immobilier, il sera en plus réalisé et installé, à un emplacement visible du public, le ou les supports de marquage portant le logo départemental. La fabrication et la pose de ces supports sont à la charge du bénéficiaire de la subvention.

3.6 Les réceptions

Certaines réceptions, fêtes et cérémonies relèvent d'actions de communication, souvent rattachées à la communication événementielle, dans le cadre de la préparation ou de l'accueil de manifestations. Les dépenses afférentes correspondent principalement à des factures de restaurant, des frais de bouche et prestations associées.

À partir de la liste transmise par le département, qui concerne les seuls exercices 2019 et 2022, la chambre a identifié les réceptions pouvant être rattachées à la communication pour un montant de 91 et 90 k€.

Par ailleurs, les coûts des réception relatives aux vœux ont évolué à la baisse et depuis 2022, plus aucune manifestation n'est organisée.

Tableau n° 18 : Coût des vœux– en k€

	2019	2020	2021	2022
Total	**23**	**41**	**8**	**0**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie – grands livres

Depuis l'arrivée du nouvel exécutif, en juillet 2021, la politique départementale en matière de réceptions s'articule autour de trois axes :

- mise en exergue des actions et dispositifs du département ;
- déploiement de la politique départementale sur les territoires, dans le cadre de visites des cantons et des contrats d'avenir et de solidarité (CDAS) ;
- accueils protocolaires de personnalités.

Un marché public a été conclu afin de répondre aux différents besoins de la collectivité (plateaux repas, cocktails, repas).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pendant toute la période sous revue, le département a déployé sa communication au moyen de nombreux vecteurs. Un audit des supports a été réalisé par un prestataire en 2022, qui s'est traduit par des propositions d'évolution pour chacun d'entre eux (notamment visuellement ou en termes de messages), ainsi que par la définition d'une nouvelle charte graphique, d'une nouvelle colorimétrie et d'un nouveau logo.

Haute-Savoie Magazine, distribué dans toutes les boîtes aux lettres, constitue le premier vecteur de communication du département. Il est complété par la communication digitale, la stratégie auprès des médias, et diverses actions de visibilité.

La communication événementielle est l'axe majeur de la communication du département en termes d'actions et de coûts (subventions et supports). Elle s'est renforcée suite au changement d'exécutif avec la volonté d'accueillir de nouveaux événements. L'impact financier de ces décisions n'est encore que partiellement visible dans le budget du département. Il sera plus significatif à compter de 2023.

4 L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE COMMUNICATION

Comme pour les autres politiques publiques, au regard des moyens qu'elle lui consacre, la collectivité doit pouvoir mesurer l'efficacité (atteinte des objectifs) et l'efficience (atteinte des objectifs au meilleur coût) de sa communication institutionnelle. En l'espèce, le département doit s'assurer que son rôle et ses actions sont mieux identifiés et que sa notoriété et son image se sont améliorées grâce à sa stratégie de communication.

Il dispose en pratique de trois outils d'analyse : le bilan d'activité de la direction de la communication, la mesure la fréquentation des outils digitaux et le bilan des relations presse.

Si ces outils présentent des données intéressantes, ils ne permettent toutefois pas une véritable analyse d'impact de la communication.

Le nouvel exécutif considère qu'il est encore trop tôt pour mener cette évaluation. Il convient toutefois de noter qu'il n'existe pas de référence initiale qui permettrait de mesurer une progression et qu'il n'y a jamais eu d'enquête de satisfaction concernant cette politique.

4.1 Les bilans d'activité annuels de la communication

Pendant la période sous revue, le département a produit chaque année un rapport d'activité[35] par direction, présenté en assemblée et faisant l'objet d'une délibération. Y figurent les principales missions de la direction, ses effectifs par catégorie, le budget réalisé, les faits marquants de l'année et quelques indicateurs quantitatifs qui ne sont pas systématiquement mis à jour[36].

Ces données sont informatives et ne constituent pas réellement des indicateurs de pilotage.

4.2 Les mesures de fréquentation des outils digitaux

Le département cherche à mesurer l'impact de sa communication digitale (web et réseaux sociaux) grâce à des mesures d'audience[37].

4.2.1 Les mesures d'audience des sites web

En 2020 et 2021 le département a mesuré la fréquentation et les modalités d'utilisation des sites internet hautesavoie.fr, actu.hautesavoie.fr et expérience.haute-savoie.fr.

Tableau n° 19 : Mesures d'audience des sites web en 2021

	Hautesavoie.fr	Actu.hautesavoie	Expérience.haute-savoie
Nb visiteurs	222 970 (- 8 %)	106 010 (- 40 %)	123 805 (- 6 %)
Pages vues	713 995	244 581	450 768
Sources d'acquisition	68 % moteurs de recherche	54 % moteurs de recherche	78 % moteurs de recherche

[35] 2019, 2020 et 2021, celui-ci étant le dernier.

[36] Les indicateurs de fréquentation des réseaux sociaux et des relations presse sont les mêmes en 2021 et 2022.

[37] Le recours en 2022 à la plateforme Hootsuite lui permet d'extraire des données chiffrées.

	Hautesavoie.fr	Actu.hautesavoie	Expérience.haute-savoie
Pages les plus consultées[38]	Emploi Aide et subventions Vos élus Marchés publics Contacts	Tour de France en HS Mon beau village (Samoëns) RD 903 : concertation publique Tramway du Mont Blanc Haute Savoie Magazine	Tour du lac d'Annecy Tour des Fiz en 4 jours Tour du Lac d'Annecy GR 6 Château de Clermont Circuits à vélo
Répartition par appareil	57 % ordinateurs 41 % mobile	49 % mobile 47 % ordinateur	69 % mobile 31 % ordinateur

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

La baisse de fréquentation des sites internet serait due, selon la collectivité, à l'ancienneté de leur ergonomie et la complexité de leur écosystème, comme cela a été formulé dans l'audit des supports. Les mesures de fréquentation suite à la mise en ligne du nouveau site devront permettre de s'en assurer.

4.2.2 Les mesures d'audience des réseaux sociaux

Depuis 2023, des mesures mensuelles sont effectuées afin de savoir ce qui plait à la communauté et d'ajuster les messages. Le département considère qu'il faut mettre en avant ce qui intéresse les gens pour leur faire découvrir l'ensemble de ses activités. À titre d'exemple, il a observé que certaines vidéos, dont la production peut être chronophage, ne sont pas plus regardées que les photos, ce qui l'a conduit à revoir sa stratégie. Il constate par ailleurs que la mise en ligne de *stories*[39] étant très appréciée il convient donc de les maintenir, voire de les renforcer.

Tableau n° 20 : Chiffres réseaux sociaux 2022

	Facebook	Instagram	LinkedIn	Twitter	TikTok
Nb d'abonnés	125 000	52 000	20 000	16 000	7 400
Nombre de clics / j'aime	167 000	98 000	150 000	19 000	100 000
Taux d'*engagement*[40]	4,07 %	7,05 %	12,66 %	4,59 %	8,12 %
Nombre de posts	568	249	290	444	47
Impression[41] publications / vues vidéos	9 200 000	1 800 000	1 200 000	513 000	1 000 000

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie, bilan réseaux sociaux 2022

Le nombre d'abonnés a progressé de près de 24 % entre fin 2021 et fin 2023, passant de 204 500 à 253 100.

[38] Hors page d'accueil.
[39] Story : création d'un contenu de photos ou de vidéos sur les réseaux sociaux.
[40] Pourcentage de réactions obtenues sur une publication.
[41] Nombre de fois où le contenu est affiché, que l'on clique ou non dessus.

4.3 L'évaluation des relations presse

Les relations de la collectivité avec la presse ont été mesurées chaque année à partir de trois indicateurs : les retombées presse, les demandes émanant des organes de presse et les transmissions d'informations à la presse par le département (invitations, communiqués de presse, dossier de presse, informations agenda ou travaux).

Tableau n° 21 : Les retombées presse

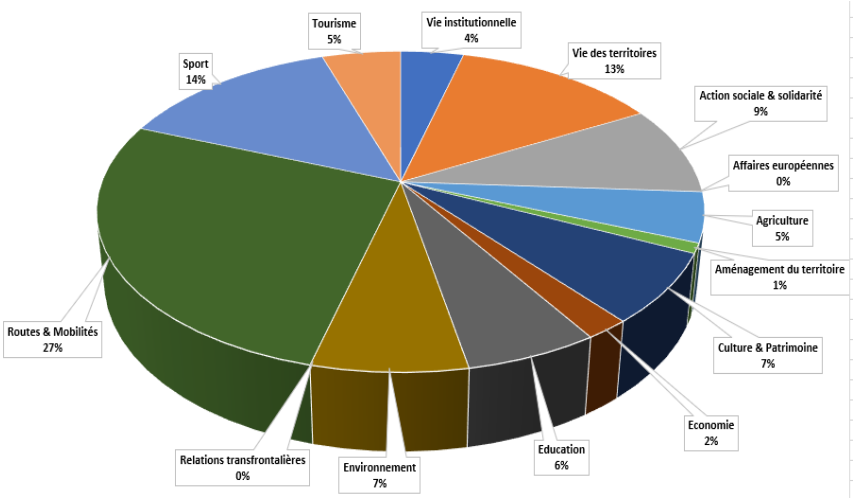
	2019	2020	2021	2022
Retombées presse	2 341	2 208	1 986	1 729
Demandes presse	373	280	278	219
Informations et invitations transmises	297	166	225	342
Dont invitations / agenda	*112*	*41*	*78*	*130*
Dont communiqués de presse	*147*	*108*	*128*	*185*
Dont dossiers de presse	*6*	*3*	*3*	*10*
Dont informations travaux	*32*	*14*	*16*	*18*

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie, bilans des relations presse

Les retombées presse sont en diminution constante sur la période. Si les années 2020 / 2021 sont marquées par le COVID, le confinement et la limitation des activités, l'année 2022 ne montre pas de retour à la situation antérieure et continue à enregistrer une forte baisse que la collectivité n'est pas en mesure d'expliquer. Les demandes de presse ont également diminué. L'augmentation concomitante des communiqués et dossiers de presse pourrait en revanche expliquer cette tendance.

Un bilan annuel des relations presse, plus qualitatif, est également réalisé à partir de ces trois indicateurs. Les retombées presse sont classées par thème (ou compétence départementale) pour définir ceux qui ont suscité le plus d'intérêt. Les routes, le sport et la vie des territoires arrivent régulièrement en tête.

Graphique n° 1 : Répartition des retombées presse par thème en 2022



Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie, bilan des relations presse 2022 - revu CRC

Les médias qui parlent le plus du département sont des journaux locaux, et deux groupes concentrent près de 70 % des publications : les éditions du Dauphiné libéré (53 %) et le groupe messager / Essor (16 %).

La tonalité des retombées presse est également observée. En 2019, 2 297 retombées positives et 44 retombées négatives[42] (soit 2 %) ont ainsi été recensées. 82 % de ces dernières concernaient les routes et la mobilité (dangerosité et saturation des routes départementales, passages à niveau, funiflaine, …). En 2020, il y a eu 31 retombées négatives représentant 1,4 % du total. En 2022, seuls les thèmes concernés sont affichés[43] et non plus les volumes, alors que cela aurait permis de suivre leur évolution.

La visibilité du département est mesurée à partir du recensement des titres et couvertures et celle du président à partir des visuels, interview et citations.

Ces analyses, assez complètes, permettent de mesurer l'impact de la communication du département auprès de la presse. À ce jour, elles sont toutefois encore assez peu exploitées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au regard des sommes consacrées à la politique de communication, l'évaluation de son efficacité et de son efficience apparait nécessaire.

Le département dispose à cette fin de plusieurs outils : les bilans d'activités annuels de la direction de la communication, les mesures de fréquentation des outils digitaux et le bilan des relations presse. Il n'a toutefois pas réalisé d'analyse complète lui permettant de mesurer l'impact de sa politique de communication sur les haut-savoyards. La collectivité ne sait s'ils connaissent mieux ses compétences et ses actions et s'ils l'apprécient davantage.

---

[42] « *Les articles sont jugés négatifs lorsqu'ils nuisent à l'image de la collectivité et remettent en question la politique menée par le département.* »

[43] Machilly-Thonon, comptage des loups, aéroport d'Annecy Meythet, investissements au Semnoz, Haute-Savoie Arena, plateur de Cenise, retenue collinaire de la Clusaz et dissolution du CSMB.

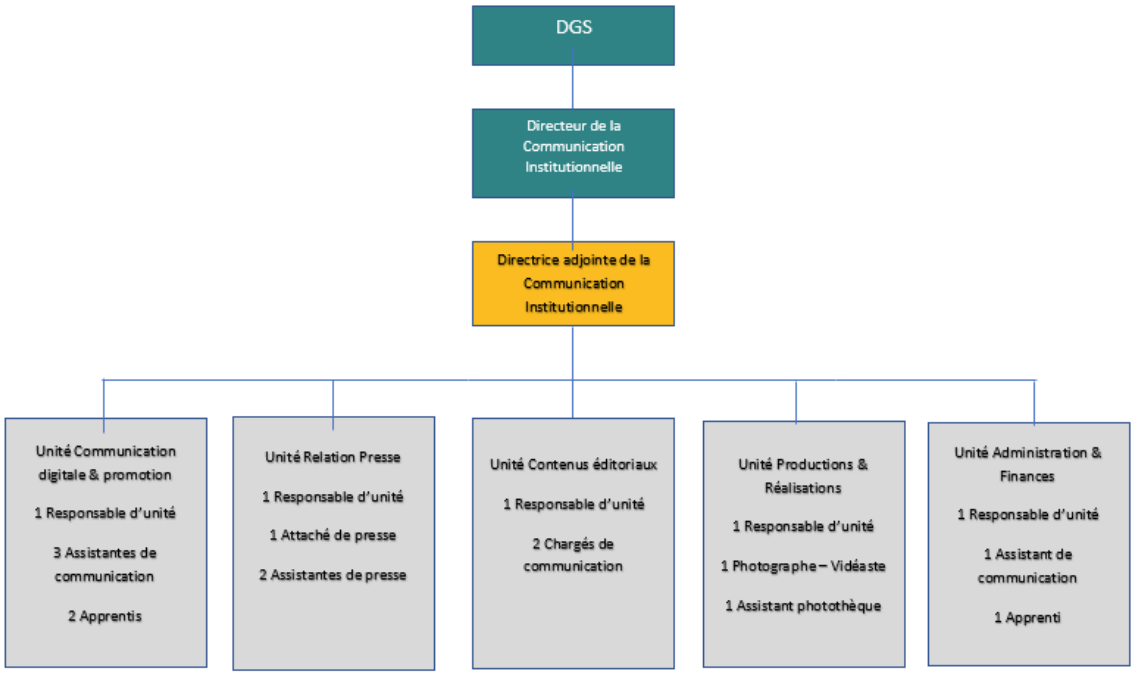
5 LES MOYENS DÉDIÉS À LA COMMUNICATION

5.1 Les moyens humains

5.1.1 L'organisation du service dédié à la communication

Jusqu'en fin d'année 2018, la direction de la communication était rattachée au cabinet du président, ce qui est irrégulier[44]. Le directeur de cabinet étant devenu directeur général des services, la direction de la communication externe a suivi le même mouvement et lui a été rattachée sous le nom de pôle communication institutionnelle, puis pôle communication (après le transfert, en mai 2021, de la communication interne gérée jusque-là par la direction des ressources humaines).

Organigramme n° 1 : Pôle communication institutionnelle

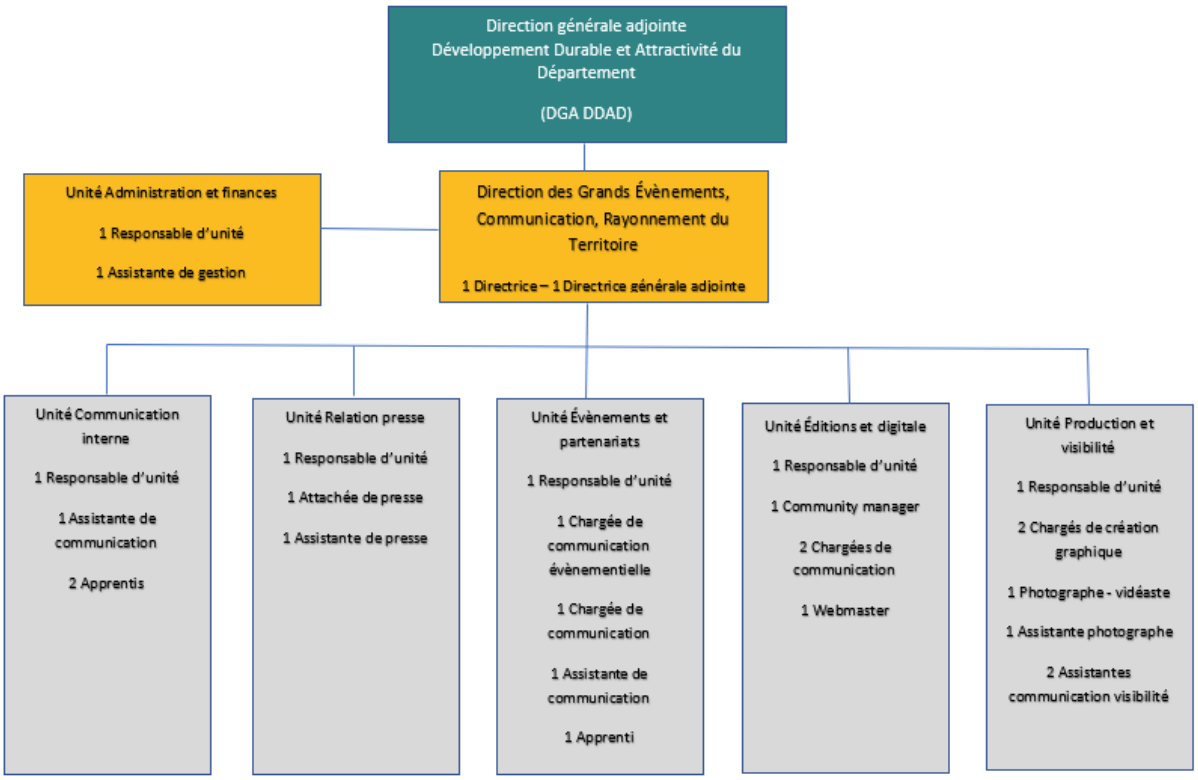


Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie – revu CRC

[44] En tant que collaborateurs personnels du maire, les membres du cabinet ne peuvent être intégrés à la hiérarchie de la collectivité et le chef de cabinet ne peut donc pas diriger de services municipaux. CAA Paris, 27 nov. 2003, Ville de Paris, n° 03PA01312 et CCA Lyon, 29 juin 2004, Département de l'Isère, n° 98LY01726.

L'exécutif élu en 2021 a modifié cette organisation en rattachant la direction de la communication à une direction générale adjointe (développement durable et attractivité du département). La direction de la communication s'appelle désormais direction grands évènements, communication, rayonnement du territoire (DGECRT) et traite de la communication externe et interne. Elle est structurée autour de six unités, sensiblement identiques à la période précédente.

Organigramme n° 2 : Direction de la communication



Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie – revu CRC

L'unité relations presse a en charge la revue de presse quotidienne, le traitement des demandes des organes de presse et la diffusion d'informations à la presse.

L'unité évènements et partenariats est composée de chargés de communication dédiés à la coordination des actions de communication lors des évènements organisés par le département ou dont il est partenaire.

L'unité édition et digitale rédige des articles d'actualité, élabore les plans de communication, anime et gère les sites internet, accompagne les évènements menés par les services et conçoit les plans médias.

L'unité production et visibilité a une mission créative pour la réalisation de supports de communication et procède aux achats de supports de visibilité.

L'essentiel de la communication est réalisé en régie, toutefois le département a eu recours à des prestataires tout au long de la période, avec une intensité variable, pour écrêter une partie de son activité (pigistes, graphiste, impressions…), ou pour des compétences n'existant pas en interne comme la vidéo. Depuis fin 2022 / 2023 le recours à ces prestataires est moins fréquent, notamment pour la réalisation d'articles ou pour le magazine.

Depuis 2021, les liens du cabinet avec la direction de la communication sont fonctionnels. S'il n'intervient pas dans l'organisation de la direction ni dans la gestion du personnel, il est revanche très impliqué dans la programmation et la validation de son activité. C'est en effet lui qui commande (sur proposition ou non de la direction de la communication), et valide les campagnes de communication, les plans de communication événementiels et l'ensemble de la production. Une réunion hebdomadaire entre la direction de la communication et le cabinet est destinée à faire le point sur l'agenda du président et des élus, sur leurs besoins en termes de visibilité (présence de photographe et vidéastes, objets promotionnels, signalétique, diffusion de communiqués de presse…), ou sur les actions de communication en cours.

Les liens entre la direction de la communication et l'exécutif ont donc toujours été étroits. L'ancien président validait la plupart des supports de communication. Le président actuel valide toute la production écrite papier. Il dispose de deux interlocutrices directes, la directrice de la communication et la responsable de l'unité relations presse.

5.1.2 Les personnels

5.1.2.1 L'évolution des effectifs

L'essentiel des personnels en charge de la communication est positionné au sein de la direction de la communication. Toutefois, deux agents occupant des fonctions de graphistes sont rattachés à la direction générale adjointe action sociale et solidarité et, depuis 2022, à la direction de la culture, pour la réalisation de supports de communication papier liés à leurs missions et compétences.

Suite au changement d'exécutif, les effectifs ont été renforcés avec le recrutement d'un webmaster, d'un *community manager* et d'un deuxième photographe.

Le tableau suivant reprend, au 31 décembre de chaque exercice de la période examinée, les évolutions de l'effectif de la direction de la communication, en nombre d'agents (hors communication interne).

Tableau n° 22 : Effectif direction de la communication[45] au 31 décembre

Au 31 / 12	2019	2020	2021	2022
Catégorie A	**9**	**12**	**9**	**10**
Titulaires	2	2	2	2

[45] PCI-DCE-DGECRT.

Au 31 / 12	2019	2020	2021	2022
Collaborateur de cabinet	1	1	-	-
Contractuels CDI	2	2	3	3
Contractuels CDD	4	7	4	5
Catégorie B	**2**	**2**	**2**	**9**
Titulaires	1	2	2	2
Contractuels CDD	-	-	-	6
Stagiaire	1	-	-	1
Catégorie C	**6**	**7**	**5**	**4**
Titulaires	5	6	4	4
Stagiaire	1	1	1	-
Apprentis	**4**	**5**	**5**	**1**
Effectif hors communication	**21**	**26**	**21**	**24**

Source : Département de la Haute-Savoie et fichiers de paye – retraitement CRC

Exprimé en équivalents temps plein (ETP), l'effectif de la direction de la communication suit la même évolution. L'effectif à la fin du mois de juin 2023 intègre les recrutements auxquels le nouvel exécutif a procédé.

Tableau n° 23 : Effectifs en équivalents temps plein (ETP) de la communication

En ETP	12 / 2019	12 / 2020	12 / 2021	12 / 2022	06 / 2023
Service communication	21,6	25,4	21,4	24,62	27,1
*Dont communication interne (CI)**	3,8	4,8	3,8	3,5	3,6
Service communication (hors CI)	17,8	20,6	17,6	21,12	23,5
Autres agents chargés de la com. dans les directions	1	1	1,5	2,5	2,5
Total communication tous services (hors CI)	**18,8**	**21,6**	**19,1**	**23,62**	**26**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie
** Rattachement de la communication interne à la direction de la communication en mai 2021, rattachée auparavant à la DRH*

5.1.2.2 Le recrutement et la rémunération des agents

Sur l'ensemble de la période sous revue 34 personnes ont travaillé au sein de la direction de la communication[46], dont onze qui en sont parties.

Le directeur de la communication a quitté la collectivité en novembre 2021, suite au changement d'exécutif.

✔ Les procédures de recrutement

[46] Hors communication interne et apprentis.

Près de 62 % des personnels ayant travaillé à la direction de la communication sont des non-titulaires, soit 21 personnes. Sur cet effectif, les dossiers de recrutement de 10 personnes ont été contrôlés, représentant 13 procédures[47]. À l'exception de deux d'entre elles, tous les dossiers comportent des déclarations de vacance d'emploi publiées sur le site *emploi-territorial.fr*, conformément aux exigences de l'article L. 313-4 du code général de la fonction publique (CGFP)[48]. Pour seulement cinq procédures, la durée de la publication a pu être établie : elle varie de 9 à 48 jours, avec une moyenne de plus de 29 jours. Dans 10 procédures, la tenue d'un jury de recrutement est établie par un procès-verbal comportant des critères de choix. Toutefois, dans la moitié des cas, un seul candidat a été entendu par le jury, sans que l'on sache si d'autres personnes s'étaient présentées et si c'est le cas pourquoi elles ont été écartées.

La chambre relève que l'avis de vacance de l'emploi de responsable de l'unité événementiel et partenariats / directeur adjoint a été saisi et transmis le 23 juin 2021, soit 14 jours après la proposition de recrutement en contrat à durée indéterminée faite à l'actuelle titulaire du poste.

Les délibérations autorisant le recrutement d'agents non-titulaires, prévues à l'article L. 313-1 du CGFP[49], sont adoptées à l'occasion des budgets primitifs, supplémentaires ou des décisions modificatives, sous la forme d'un tableau des effectifs. Chaque poste susceptible d'être occupé par un agent non-titulaire y est mentionné et assigné à une catégorie hiérarchique permettant de désigner la tranche de rémunération à laquelle il se rattache. La chambre observe toutefois que le motif invoqué pour justifier le recours à un non-titulaire n'a pas été systématiquement renseigné au cours de la période. Il en est ainsi du poste de directeur de la communication institutionnelle créé par délibération du 5 novembre 2018, mais également d'un emploi d'attaché au sein de l'unité Relations presse, créé par délibération du 11 décembre 2018 et toujours ouvert aux contractuels dans le dernier tableau des effectifs.

De plus, un emploi d'attaché hors classe a été créé et ouvert aux contractuels par la délibération du 7 novembre 2022 pour occuper les fonctions de responsable d'unité, rédacteur en chef du Haute-Savoie Magazine[50]. Cet emploi était toutefois pourvu dès le 22 août 2022, en vertu d'un contrat signé le 10 août 2022. Depuis le 12 décembre 2022, la même personne exerce les fonctions de directrice de la communication (en vertu d'un nouveau contrat signé le 16 décembre 2022), alors qu'aucune délibération n'est venue modifier la nature des fonctions exercées sur cet emploi.

---

[47] Pour trois agents de l'échantillon, des renouvellements de contrat ont donné lieu à de nouvelles procédures de recrutement.

[48] « *L'autorité territoriale informe le centre de gestion de la fonction publique territoriale compétent de la création ou de la vacance de tout emploi permanent. Selon le cas, le centre de gestion ou le centre national de la fonction publique territoriale assure la publicité de cette création ou de cette vacance dans l'espace numérique commun mentionné à l'article L. 311-2, à l'exception de celles concernant les emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade. Les vacances d'emploi précisent le motif de la vacance et comportent une description du poste à pourvoir* ».

[49] « *Les emplois de chaque collectivité […] sont créés par l'organe délibérant de la collectivité […] 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 territorial. Dans ce dernier cas, elle indique le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé* ».

[50] Ce poste de responsable d'unité était en outre précédemment ouvert dans le cadre d'emploi des attachés principaux.

Un emploi de rédacteur territorial est pourvu par un agent non-titulaire occupant les fonctions de chargé de communication évènementielle (poste 1265), sans que cela soit prévu dans la délibération adoptant le dernier tableau des effectifs[51] (délibération CD 2022-180 du 12 décembre 2022). La chambre observe par ailleurs que l'avis de vacance pour cet emploi mentionne le cadre d'emploi des attachés territoriaux et non celui des rédacteurs.

Une personne a été recrutée sur un emploi de collaborateur de cabinet le 16 septembre 2018 pour exercer des fonctions d'infographiste. Suite au changement d'exécutif, un contrat de deux mois, puis des contrats successifs d'un mois ont été signés avec cette personne pour accroissement temporaire d'activité. Elle a ensuite bénéficié d'un contrat d'un an, courant du 1er janvier au 31 décembre 2022, sur la base de l'article L. 332-8 2° du code général de la fonction publique[52], puis d'un contrat de trois ans à compter du 1er janvier 2023, toujours sur le même fondement. Les motivations successives de ces contrats établissent la volonté de la collectivité de poursuivre la collaboration avec cet agent, malgré le respect formel de la procédure, les publications de vacance de poste et la tenue d'un jury en décembre 2021 et en novembre 2022, auxquels seul ce candidat participait.

La chambre relève par ailleurs que les procédures ayant abouti aux recrutements de l'ancien directeur de la communication institutionnelle (DCI) en 2018 et de l'actuelle directrice des grands évènements, de la communication et du rayonnement territorial (DGECRT) en 2022 sont peu documentées. Ainsi, les dossiers transmis dans le cadre de l'instruction ne permettent pas d'apprécier la durée de la publication des avis de vacance ni le nombre de candidatures reçues. Toutefois, au stade de la contradiction, l'ancien ordonnateur a transmis un dossier de recrutement produit par un cabinet permettant d'établir que quatre candidatures ont été examinées afin de pourvoir le poste de DCI en 2018. S'agissant du recrutement de la DGECRT en 2022, le procès-verbal du jury permet seulement d'établir que la titulaire du poste a été la seule candidate auditionnée.

***

La chambre appelle le département à respecter les règles de recrutement et à assurer la tenue et la conservation des dossiers des agents, a fortiori pour les emplois de direction, de façon à garantir le respect du principe d'égal accès aux emplois publics.

✔ La rémunération

La rémunération de l'ancien directeur a été déterminée contractuellement sous la forme d'un montant net mensuel, régime indemnitaire inclus, et non par référence à un grade ou un indice, ce qui rend difficile toute comparaison avec d'autres rémunérations perçues sur des fonctions équivalentes. Cette pratique n'est plus de mise pour la directrice de la communication recrutée en décembre 2022.

La mise en place du RIFSEEP en 2022 a permis d'assurer une plus grande transparence des modalités d'attribution du régime indemnitaire.

[51] Le seul poste de rédacteur ouvert aux contractuels au sein de la direction chargée de la communication est celui de *community manager*.

[52] 2° Lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté dans les conditions prévues par le présent code.

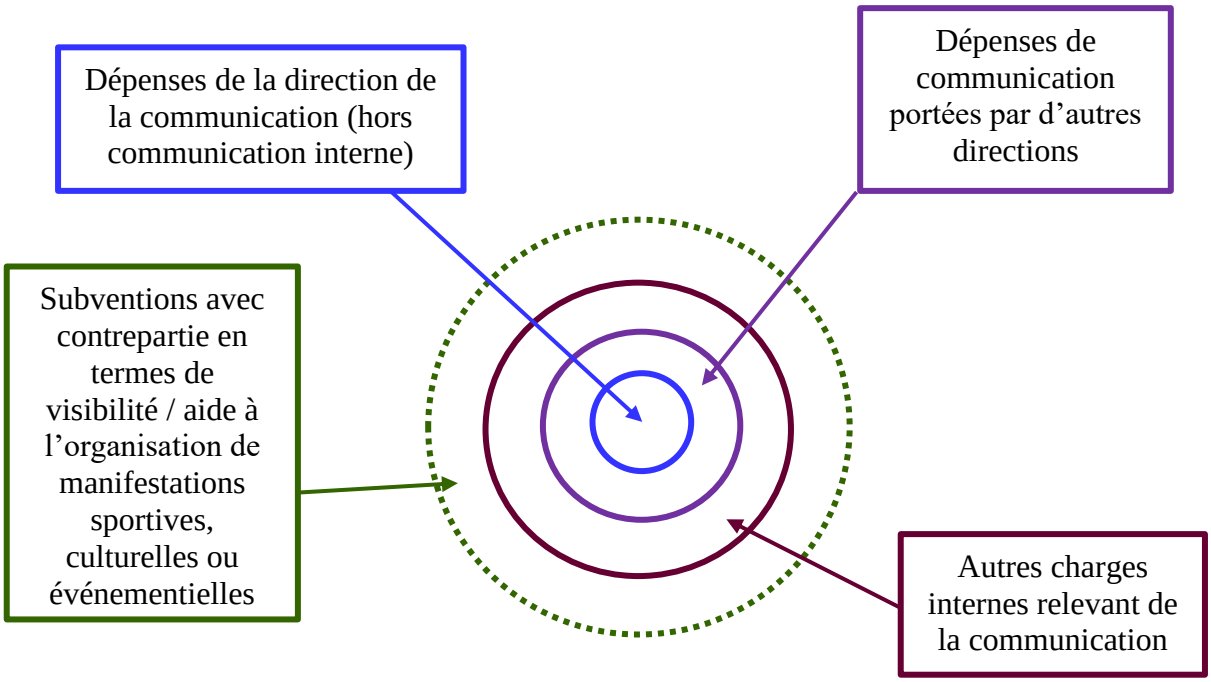
Au regard des différentes irrégularités relevées, la chambre recommande au département de respecter la réglementation lors des nombreux recrutements d'agents non-titulaires, d'une part en veillant à adopter une délibération autorisant de façon motivée le recrutement d'agents contractuels, systématiquement et antérieurement au recrutement effectif de ces agents, conformément aux dispositions de l'article L. 313-1 du CGFP et, d'autre part, à assurer une publication systématique, suffisante et préalable des vacances d'emploi, conformément aux dispositions de l'article L. 313-4 du même code. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise qu'un nouveau process est en place depuis l'été 2023.

Recommandation n° 2. : Adopter les délibérations autorisant et motivant le recrutement d'agents contractuels, systématiquement et antérieurement au recrutement effectif de ces agents, et assurer une publication systématique, suffisante et antérieure des vacances d'emploi.

5.2 Les moyens financiers

Les dépenses de communication du département sont portées essentiellement par la direction de la communication, mais d'autres directions y contribuent.

Schéma n° 2 : Le périmètre de la communication institutionnelle



Source : CRC

5.2.1 Les dépenses portées par la direction de la communication

Les modalités d'élaboration du budget de la communication tiennent compte tout d'abord du recensement des besoins annuels récurrents (ex : coût de production du magazine, cartes de vœux, évènements récurrents…), puis des actions de communication validées par l'exécutif.

Du point de vue de la procédure, il suit les mêmes étapes que l'ensemble des autres budgets : cadrage budgétaire, réunion de dialogue de gestion, commission et vote en assemblée.

Tableau n° 24 : Budget de la direction de la communication (pôle communication institutionnelle / direction des grands évènements, communication, rayonnement du territoire)

En k€	2019	2020	2021	2022	Évolution 2019/2022
Budget primitif	2 015	2 165	2 215	2 207	9,5 %
Budget total voté (A)	2 159	2 315	2 215	2 971	37,6 %
Mandats émis (hors rattachement) (B)	2 146	1 617	1 608	1 822	- 15,1 %
Taux de réalisation (B / A)	**99,4 %**	**69,8 %**	**72,6 %**	**61,3 %**	

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie – retraitement CRC

En 2022, le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement a été assez faible, alors même que le total du budget ouvert était en forte augmentation. Le département considère que les prévisions ont été surestimées en raison des incertitudes sur le volume d'activité attendu : dans une période où il n'y avait plus de directeur de la communication, dans l'attente des résultats de l'audit des supports et en l'absence de plan annuel de communication.

La diminution de plus de 15 % des dépenses entre 2019 et 2022 n'est donc pas représentative de la stratégie de communication. Les années 2020 et 2021 sont en outre marquées par la crise sanitaire et l'année 2022 est une année de transition politique. Le budget 2023 de la direction a été arrêté à 2 446 k€ dont 60 k€ pour la communication interne en fonctionnement, et à 220 k€ en investissement. Si le budget primitif 2023 progresse de 11 % par rapport à celui de 2022, il représente 34 % de plus que le réalisé de 2022.

Tableau n° 25 : Détail des dépenses de la direction de la communication (PCI – DGECRT) hors frais de personnel

En k€	CA 19	CA 20	CA 21	CA 22	BP 23
Dépenses de fonctionnement (A)	**2 131**	**1 603**	**1 589**	**1 761**	**2 446**
Fonctionnement de la direction	113	79	94	165	102
Éditions destinées au public	415	336	241	350	544
Activations événementielles	423	302	346	569	583
Soutien à la dynamique associative et au rayonnement départemental	1 048	751	877	636	1 107
Dont subventions	*289*	*158*	*250*	*106*	*125*
Dont campagnes institutionnelles et thématiques (achats médias)	*188*	*232*	*137*	*105*	*260*

En k€	CA 19	CA 20	CA 21	CA 22	BP 23
Dont campagnes annuelles (Viabilité hivernale, sécurité agents des routes…)	*11*	*70*	*27*	*5*	*17*
Dont actions de promotion diverses (achats de visibilité…)	*330*	*75*	*205*	*143*	*55*
Dont fabrication et installation de signalétique promotionnelle	*117*	*37*	*94*	*145*	*380*
Dont vidéos institutionnelles (hors événements)	*64*	*75*	*40*	*12*	*70*
Dont objets promotionnels hors événements	*48*	*103*	*24*	*20*	*100*
Dont contrat obj. & moyens opérateur TV			*100*	*100*	*100*
Digital	132	135	31	41	50
Communication interne	0	0	11	45	60
Dépenses d'investissement (B)	**15**	**13**	**9**	**15**	**220**
Total (A + B)	**2 146**	**1 617**	**1 608**	**1 822**	**2 666**
Total hors communication interne	*2 146*	*1 617*	*1 597*	*1 777*	*2 606*

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

Sur la période examinée, les dépenses d'investissement restent faibles, elles sont destinées au renouvellement de matériels. Les prévisions budgétaires pour l'exercice 2023 augmentent sensiblement, elles intègrent la refonte du site internet du département (170 k€) et l'acquisition de nouveaux équipements (50 k€).

5.2.2 Les dépenses portées par les autres directions

Outre les dépenses de communication de la DGECRT, d'autres directions sont amenées à effectuer des dépenses de communication externe.

Selon que sont ou non prises en compte les subventions aux manifestions, l'évolution du coût de la communication est différente : dans un cas en baisse de près de 120 k€, dans l'autre en hausse de 250 k€.

Tableau n° 26 : Détail des dépenses de communication portées par les autres directions

En k€	2019	2020	2021	2022	Évolution 2019/2022
Direction animation territoriale et développement durable (ENS)	117	93	133	54	- 53,8 %
Direction des archives départementales	34	48	12	34	0,0 %
Cabinet du président	97	120	21	8	- 91,8 %
Direction Europe, transfrontalier et solidarités territoriales	11	-	-	-	
Direction culture et patrimoine	137	108	286	131	- 4,4 %
Direction des bâtiments	22	24	19	18	- 18,2 %
Imprimerie	65	63	49	55	- 15,4 %

En k€	2019	2020	2021	2022	Évolution 2019/2022
Signalétique bâtimentaire	41	51	21	10	- 75,6 %
Direction éducation et jeunesse	11		7	13	18,2 %
Direction autonomie	-	-	-	3	
Direction des routes	-	11	11	11	
Flocage véhicules - vêtements EPI	4	4	6	10	150,0 %
Direction tourisme et sports	-	-	-	73	
Total	**539**	**521**	**566**	**420**	**- 22,1 %**
Subventions autres directions	499	395	566	868	73,9 %
Total y compris les subventions	**1 038**	**916**	**1 132**	**1 288**	**24,1 %**

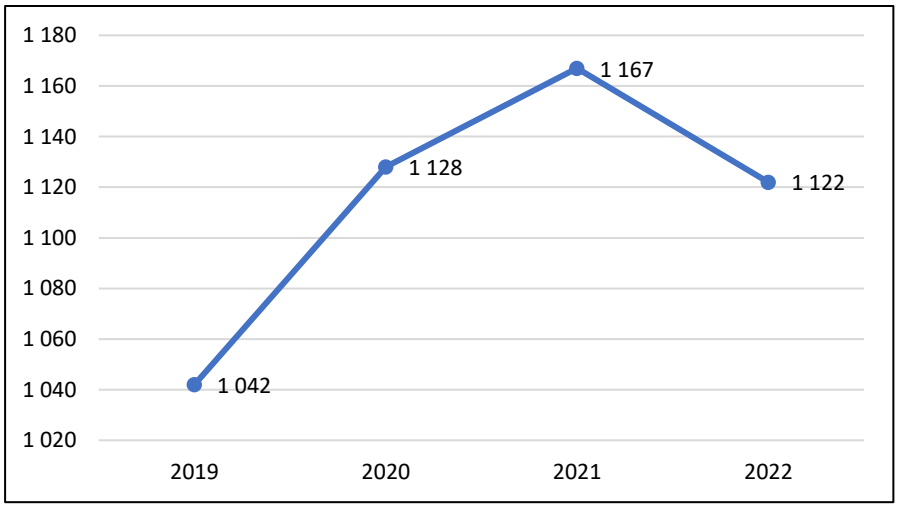
Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie – retraitement CRC

5.2.3 Les charges de personnel

Sur la période examinée, les dépenses de personnel chargées dédiées à la communication externe ont augmenté de 7,7 % (de 1,04 à 1,12 M€). Elles s'établissent à 1 122 k€ en 2022. La baisse relevée entre 2021 et 2022 s'explique par le départ d'agents aux salaires élevés (en 2021 les dix plus gros salaires s'élevaient à 464 k€ contre 342 k€ en 2022), et un agent à demi traitement pendant 90 jours et sans traitement pendant 52 jours.

Compte tenu des effectifs, les charges de personnel dédiées à la communication devraient repartir à la hausse.

Graphique n° 2 : L'évolution des dépenses de personnel de communication hors communication interne (en k€)



Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

Les charges de personnel dédiées à la communication ne sont pas imputées à la fonction 023 « Information, communication, publicité » de la nomenclature fonctionnelle. Bien qu'elles représentent moins d'1 % des dépenses totales de personnel du département, cela empêche à la fois de déterminer un coût complet de la communication et la bonne information des élus et des citoyens. Suite aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur s'est engagé à y remédier à compter du 1er janvier 2024.

Recommandation n° 3. (Département) : Classer les dépenses de personnel dédiées à la communication à la fonction 023 « Information, communication, publicité ».

5.2.4 Le coût complet estimé de la communication

Le coût complet de la communication comprend les dépenses portées par la direction de la communication, celles identifiées dans les budgets des autres directions ainsi que les frais de personnel.

La prise en compte des subventions versées aux organisateurs d'événements, avec des contreparties plus ou moins importantes sur la période en termes de visibilité ayant été ou non retenues comme relevant stricto-sensu de la politique de communication de la collectivité, il est proposé ci-dessous deux lectures du coût complet.

La baisse de près de 10 % constatée entre 2019 et 2022 est à relativiser. Elle s'explique en partie au moins par une modification des règles de répartition des attributions de subventions entre la direction de la communication et les directions porteuses de politiques publiques.

Tableau n° 27 : Coût complet hors communication interne et subventions attribuées par les autres directions

En k€	2019	2020	2021	2022	Évolution 2019/2022
Dépenses de communication externe[53]	**3 727**	**3 266**	**3 341**	**3 364**	**- 9,7 %**
Dont dépenses de personnel	1 042	1 128	1 167	1 122	7,7 %
Dont prestataires externes	2 381	1 967	1 915	2 121	- 10,9 %
Dont subventions DGECRT	289	158	250	106	- 63,3 %
Dont dépenses d'investissement	15	13	9	15	-
Dépenses réelles de fonctionnement du département	645 567	669 202	694 349	789 745	22,3 %
Total en % des dépenses réelles de fonctionnement	**0,58 %**	**0,49 %**	**0,48 %**	**0,43 %**	
Nombre d'habitants (INSEE)	826 094	835 206	843 675	853 015	3,3 %
Total en / habitant	**4,51**	**3,91**	**3,96**	**3,94**	**- 12,6 %**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie

[53] Comprend le total des dépenses de communication de la DGECRT et des autres directions à l'exclusion des subventions.

Le montant des dépenses de communication intégrant les subventions est plus important et conduit à un coût par habitant plus élevé.

Tableau n° 28 : Coût complet hors communication interne, y compris subventions des autres directions

En k€	2019	2020	2021	2022	Évolution 2019/2022
Dépenses de communication externe[54]	**4 226**	**3 661**	**3 907**	**4 232**	**0,1 %**
Dont dépenses de personnel	1 042	1 128	1 167	1 122	7,7 %
Dont prestataires externes	2 381	1 967	1 915	2 121	- 10,9 %
Dont subventions DGECRT	289	158	250	106	- 63,3 %
Dont subventions autres directions	499	395	566	868	73,9 %
Dont dépenses d'investissement	15	13	9	15	-
Dépenses réelles de fonctionnement du département	645 567	669 202	694 349	789 745	22,3 %
Total en % des dépenses réelles de fonctionnement	**0,65 %**	**0,55 %**	**0,56 %**	**0,54 %**	
Nombre d'habitants (INSEE)	826 094	835 206	843 675	853 015	3,3 %
Total en / habitant	**5,12**	**4,38**	**4,63**	**4,96**	**- 3,1 %**

Source : Conseil départemental de la Haute-Savoie – retraitement CRC

5.2.5 La régie d'avances de la direction de la communication

Une partie des dépenses de la direction de la communication peut être payée par l'intermédiaire d'une régie d'avances [55]

Par un arrêté du 21 novembre 2022, le département a créé une régie d'avances « Menues dépenses communication » pour un montant de 1 000 €, payables par carte bancaire. L'article 3 de cet arrêté précise que « La régie paie les dépenses suivantes : *Menues dépenses.* »

L'article R. 1617-11 du CGCT prévoit la liste exhaustive des dépenses qui peuvent être payés par l'intermédiaire d'une régie[56] et l'acte de création d'une régie doit énumérer de manière limitative, parmi ces dépenses, celles dont le régisseur assurera le paiement.

[54] Comprend le total des dépenses de communication de la DGECRT et des autres directions.

[55] La régie d'avance constitue une exception autorisée au principe du paiement des dépenses par le comptable public. Le régisseur paie les dépenses au moyen d'une avance versée par le comptable puis les justifie auprès de lui.

[56] Les dépenses de matériel et de fonctionnement non comprises dans un marché public passé selon une procédure formalisée et dans la limite d'un montant fixé par arrêté du ministre chargé du budget ; les rémunérations des personnels payés sur une base horaire ou à la vacation ainsi que les charges sociales y afférentes ; au titre du mois au cours duquel les agents entrent au service des collectivités locales, de leurs établissements publics ou le quittent, les rémunérations desdits agents ; les secours ; les avances sur frais de mission et de stage ou les frais de mission et de stage lorsqu'il n'a pas été consenti d'avance ; les remboursements de recettes préalablement encaissées par régie ; les acquisitions de spectacles dans la limite d'un montant fixé par arrêté du ministre chargé du budget.

En l'espèce, l'arrêté du département n'est pas suffisamment précis puisqu'il ne fixe pas la liste exhaustive des dépenses pouvant donner lieu à paiement, complétée des comptes d'imputation correspondants.

La chambre recommande à la collectivité de compléter l'arrêté de création de la régie d'avance de la direction de la communication par la liste des dépenses autorisées, ce que l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre.

Recommandation n° 4. : Compléter l'arrêté de création de la régie d'avance de la communication par la liste des dépenses autorisées.

5.3 Les marchés publics

L'organisation de la fonction achat sera examinée par la chambre dans le cadre d'un autre contrôle engagé concomitamment sur les comptes et de la gestion du département.

Au vu des observations qui suivent, elle invite toutefois le département à procéder à une meilleure programmation des achats récurrents dans le domaine de la communication en s'appuyant sur un plan de communication.

5.3.1 La typologie des achats de communication

L'essentiel des marchés de communication relève de la procédure adaptée.

Tableau n° 29 : Marchés de communication (supérieurs à 5 000 € HT)

	2019		2020		2021		2022	
	Nb	**Montant HT**	**Nb**	**Montant HT**	**Nb**	**Montant HT**	**Nb**	**Montant HT**
Dir. communication	**62**	**690 k€**	**49**	**1 029 k€**	**39**	**458 k€**	**90**	**724 k€**
Dont procédure adaptée	*51*		*47*		*29*		*44*	
Dont marchés subséquents	*9*				*7*		*41*	
Dont sans pub. ni mise en concurrence	*1*				*3*		*4*	
Dont AO	*1*		*2*				*1*	
Dir. opérationnelles	**21**	**264 k€**	**34**	**199 k€**	**36**	**777 k€**	**38**	**442 k€**
Dont procédure adaptée	*18*		*29*		*32*		*25*	
Dont marchés subséquents			*3*				*3*	
Dont sans pub. ni mise en concurrence	*1*		*2*		*3*		*7*	
Dont AO	*2*				*1*		*3*	
TOTAL	**83**	**954** k€	**83**	**1 228** k€	**75**	**1 235** k€	**128**	**1 166** k€

Source : Conseil départemental, retraitement CRC

La part des marchés de la direction de la communication d'un montant inférieur à 5 000 € HT est significative. Pourtant, ces achats, improprement appelés « hors marchés », ne font l'objet d'aucun suivi en termes de computation des seuils.

Tableau n° 30 : Répartition des marchés de la direction de la communication par montant

En k€	2019	2020	2021	2022
0 et 4 999 € HT	*331*	*213*	*197*	*284*
> 5 000 € HT	*690*	*1 029*	*458*	*724*
Total	***1 021***	***1 242***	***655***	***1 008***
Part des achats inférieurs à 5 000 € HT	***32 %***	***17 %***	***25 %***	***28 %***

Source : Conseil départemental – retraitement CRC

De plus, certaines dépenses, considérées à tort comme ne relevant pas d'un domaine concurrentiel ne sont pas enregistrées par le département comme des achats ; c'est notamment le cas des dépenses d'abonnements à des journaux, revues et périodiques ou encore des achats d'insertions et d'espaces publicitaires dans les médias et journaux (voir § 4.3.2.2).

5.3.2 L'analyse d'un échantillon de marchés

5.3.2.1 La régularité des procédures

La chambre a retenu un échantillon de 17 marchés, à partir notamment de critères d'enjeux économiques et de récurrence des fournisseurs. Pour chacun d'eux, la procédure de passation a été contrôlée : publicité, réception des offres et des candidatures, analyse des offres et attribution.

L'analyse effectuée conduit à formuler les principales observations suivantes :

- dans plusieurs procédures adaptées restreintes (sollicitation de devis auprès de quelques opérateurs identifiés), les délais de transmission des offres sont trop courts et ne garantissent pas une mise en concurrence réelle[57] ;
- la pondération des sous-critères est introduite au stade de l'analyse des offres alors qu'elle n'était pas prévue dans le règlement de la consultation[58] (dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que cette pratique avait depuis été corrigée) ;
- pour les marchés à procédure adaptée restreinte de création et d'animation de stand, le caractère non-pertinent du choix des opérateurs sollicités (opérateurs ne proposant pas les prestations recherchées ou ne répondant pas) ne permet pas une mise en concurrence réelle[59] ;
- trois marchés répondant à un besoin identique et conclus au terme d'une procédure adaptée restreinte pour un montant total de 47 200 € (au-dessus du seuil de 25 k€ nécessitant a minima une publicité sur le site internet du département), ont été attribués successivement

[57] Marchés 2021M0170, 2021M0353, 2022M0072, 20190855 et 20190162.
[58] Marchés 20190094, 20200503, 2021M0170, 2022M0688 et 2021A0209.
[59] Marchés 2021M0353 et 2022M0688.

au même prestataire sur la base de documents de consultation identiques et sans mise en concurrence réelle[60].

Un accord-cadre[61] a été attribué au terme d'une procédure entachée de multiples irrégularités et anomalies à un prestataire qui a présenté une offre qualifiable d'anormalement basse, sans que soit vérifié le caractère soutenable de cette offre. Il s'agit de l'accord-cadre mixte monoattributaire ayant pour objet l'évaluation de la communication externe et interne du département, l'élaboration d'un nouveau plan de communication et son accompagnement.

Passé en procédure adaptée, il comporte deux tranches :

- la première, ferme et à prix forfaitaires, porte sur l'évaluation des outils de communication du département avec une phase d'évaluation et l'autre de préconisations ;
- la seconde, optionnelle, à prix unitaire et à marchés subséquents, sans minimum et avec un maximum de 120 k€ HT, porte sur la mise en œuvre des préconisations édictées dans le cadre de la tranche ferme et « *dans l'élaboration d'un plan de communication globale et d'une nouvelle définition de stratégie de communication pertinente* » pour une durée de trois ans maximum à compter de la date de notification de la tranche optionnelle.

Cet accord-cadre a été attribué sans négociation le 26 novembre 2021 à la société FELIX CRÉATION. Une décision d'affermissement a été prise en date du 1er février 2022, permettant de poursuivre son exécution jusqu'au 31 janvier 2025.

L'offre de la société attributaire et l'analyse qui en a été faite, comportent plusieurs anomalies, négligences ou irrégularités, tant sur le critère prix que sur le critère technique.

En premier lieu, le bordereau des prix unitaires remis dans son offre par la société FELIX CRÉATION n'est pas conforme à celui du dossier de consultation des entreprises. En effet, sur les huit profils de consultant attendus par le pouvoir adjudicateur, la société FELIX CRÉATION en a renseigné seulement trois. Or, l'incomplétude d'un bordereau des prix unitaires est une cause d'irrégularité de l'offre qui peut alors être rejetée par l'acheteur, selon les articles L. 2152-1 et L. 2152-2 du code de la commande publique. En revanche, l'acheteur, conserve néanmoins la possibilité de demander au candidat de la compléter[62] (sans pouvoir la rectifier lui-même). En l'espèce, aucune rectification de l'offre n'est intervenue.

En deuxième lieu, alors que l'estimation par le département de son besoin s'élevait à 150 k€ HT. L'offre de la société FELIX CRÉATION, chiffrée dans le détail quantitatif estimatif (DQE), s'élevait à 61,5 k€ HT et celle de l'entreprise « A » concurrente était chiffrée à 147,3 k€ HT. Malgré l'écart de prix entre d'une part l'estimation interne du département proche de l'offre de l'entreprise A et, d'autre part, l'offre de FELIX CRÉATION, les services du département n'ont pas interrogé le futur attributaire sur la construction de son offre financière selon la possibilité prévue à l'article L. 2152-6 du code de la commande publique[63] au titre des offres anormalement basses.

---

[60] Marchés 2021M0170, 2021M0353 et 2022M0688.

[61] Accord-cadre 2021A0209.

[62] CE, 25 mars 2013, n° 364824.

[63] « *L'acheteur met en œuvre tous moyens lui permettant de détecter les offres anormalement basses. Lorsqu'une offre semble anormalement basse, l'acheteur exige que l'opérateur économique fournisse des précisions et justifications sur le montant de son offre. Si, après vérification des justifications fournies par*

L'offre financière retenue pour la société FELIX CRÉATION a pesé pour 60 % dans la note globale selon le règlement de la consultation. Or, le détail quantitatif estimatif de la société FELIX CRÉATION présente une erreur matérielle manifeste puisqu'il ne prend pas en compte le montant des prestations forfaitaires dans le total. Le prix de l'offre à retenir pour l'analyse était en réalité de 100 210 € HT. Cette erreur, qui aurait dû être détectée, notamment si la procédure de l'offre anormalement basse avait été mise en œuvre, a eu un impact sur la note attribuée au candidat, sans toutefois remettre en cause le classement opéré (FELIX CRÉATION présentant malgré tout une offre plus basse que son concurrent).

En troisième lieu, l'offre de la société attributaire, qui même corrigée de cette erreur matérielle, se situe très nettement en-deçà de l'estimation faite par le département, repose sur des taux journaliers des consultants inférieurs de 52 % en moyenne à celle de son concurrent (1 100 € par jour / homme pour l'entreprise A contre 527 € en moyenne par jour / homme pour FELIX CRÉATION) et sur un nombre de jours de prestation supérieur de 63 % (73,5 jours pour FELIX CRÉATION contre 45 jours pour l'entreprise A), sur la partie forfaitaire. Ce nombre de jours est d'ailleurs jugé surévalué par les services du département qui, estimant que la réévaluation à la baisse du nombre de jours de prestations réellement effectué sur la partie forfaitaire aurait mathématiquement entrainé une augmentation des taux journaliers payés au prestataire, reconnaissent ainsi le manque de fiabilité de l'offre.

Par ailleurs, sur le critère technique, l'acheteur a introduit au stade de l'analyse des offres une notation par sous-sous-critères de la valeur technique (pesant pour 40 % dans la note globale) qui n'était pas prévue dans le règlement de la consultation. Cette modification des modalités d'analyse des offres techniques a eu un impact sur les notes attribuées aux offres des candidats, sans toutefois que cela conduise nécessairement à remettre en cause leur classement.

Enfin, la notification de l'attribution du marché à la société FELIX CRÉATION est intervenue le même jour que la notification de la lettre de rejet au candidat évincé. L'absence de délai entre ces deux actes, qui n'est pas irrégulière en procédure adaptée, a fermé en pratique toute voie de recours contre la procédure d'attribution au candidat évincé[64].

En résumé, l'irrégularité de l'offre présentée par FELIX CRÉATION ne permettait pas qu'elle soit classée sans une rectification préalable. Le maintien de cette offre, malgré son irrégularité, et le manque de diligence des services du département dans la réalisation de l'analyse des offres ont entaché d'irrégularités l'ensemble de la procédure.

5.3.2.2 Les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence

Sur les 21 procédures sans publicité ni mise en concurrence, sept ont été contrôlées afin de s'assurer qu'elles correspondaient aux exigences du code de la commande publique (CCP) qui précise de manière exhaustive les cas dans lesquels il est possible d'y recourir (article R. 2122-1 à R. 2122-11).

l'opérateur économique, l'acheteur établit que l'offre est anormalement basse, il la rejette dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. »

[64] Seul le référé contractuel lui était ouvert mais les moyens susceptibles d'être invoqués à l'appui de ce type de recours sont limitativement énumérés par le code de justice administrative et ne couvrent pas les irrégularités constatées dans cette procédure.

Pour six d'entre elles, le recours à cette procédure est fondé sur le fait que les fournitures et services ne pouvaient être fournis que par un opérateur économique déterminé (article R. 2122-3 du CCP), en raison de contraintes techniques pour trois d'entre elles, et de droits d'exclusivité ou de propriété intellectuelle pour les trois autres. Pour le septième marché, l'acte d'engagement vise l'article R. 2122-8 du CCP relatif aux marchés passés pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € HT, alors que la note produite par le département dans le cadre du contrôle invoque plutôt l'urgence, bien que la situation décrite ne permette pas de caractériser une urgence impérieuse telle que prévue à l'article R. 2122-1 du code.

Trois de ces marchés ont particulièrement attiré l'attention de la chambre.

✔ Accord-cadre de réactivation du stand de la foire internationale Haute-Savoie Mont-Blanc de 2019 (20190669)

En 2019, le département a conclu un marché n° 20190094 avec la société MEGAPHONE LIVE, au terme d'une procédure adaptée, portant sur la conception, la fabrication, le montage et l'animation d'un stand à la foire internationale Haute-Savoie Mont-Blanc pour un montant de 49 995 € HT.

Face au succès de cette animation, le département a souhaité réutiliser ce stand lors d'autres évènements auxquels il devait participer en 2019 et 2020. À cette fin, il a notifié le 19 septembre 2019 un accord-cadre mixte (n° 20190669) sans publicité ni mise en concurrence à la société MEGAPHONE LIVE. Il justifie le recours à cette procédure dérogatoire, lancée pour un montant maximum de 150 k€ HT, par les droits de propriété intellectuelle du créateur du stand sur son œuvre, dont la réutilisation n'avait pas été prévue dans le marché initial. Notifié pour une durée d'un an, l'accord-cadre a été prolongé par avenant le 27 juillet 2020 pour une durée de huit mois supplémentaires, jusqu'au 18 mai 2021. Il a été exécuté pour un montant total d'un peu plus de 120 k€ HT.

La question du régime des droits de propriété intellectuelle et de la réutilisation des résultats des prestations intellectuelles est traitée dans le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles (CCAG-PI) dont le chapitre 5, dans sa version alors applicable, est dédié à l'utilisation des résultats.

Toutefois, il ressort des pièces du marché initial que le cahier des clauses techniques particulières[65] prévoyait que « *dans une logique de conception durable et réutilisable, et en lien avec la stratégie évènementielle à moyen et long terme du département, le stand devra être conçu et réalisé de manière modulaire. Les différents modules pourront être réutilisés, assemblés ou individuellement, lors d'autres événements* ». Cette dimension modulaire était intégrée dans l'offre[66] de MEGAPHONE LIVE qui avait proposé un stand composés d'« *éléments indépendants, légers et modulables – Pour être réutilisés pour d'autres événements* ». Aussi, l'argument d'une décision d'opportunité du département de réutiliser le stand après en avoir constaté le succès lors de la foire internationale 2019 est contredit par les pièces du marché initial.

[65] « 3. Modularité du stand », p. 5.
[66] Présentation diaporama de l'offre technique – diapositive 10.

En outre, trois des quatre bons de commande signés le 1er octobre 2019 concernaient des manifestations[67] se déroulant antérieurement à la notification de l'accord-cadre mixte, de telle sorte que les prestations réalisées par la société MEGAPHONE LIVE lors de ces évènements n'étaient en réalité prévues par aucun marché.

Aussi, la chambre relève qu'en arguant des clauses incomplètes du premier marché, la collectivité a pu se soustraire à ses obligations de publicité et de mise en concurrence pour conclure avec le même prestataire un accord-cadre mixte dont le montant maximum est trois fois supérieur au prix des prestations du marché initial et dont l'exécution avait débuté trois mois avant sa notification. Au regard de ces pratiques, elle lui recommande de veiller à une application plus rigoureuse des procédures prévues par le code de la commande publique et à une meilleure définition et anticipation de son besoin.

✔ Marché de diffusion de sponsoring « météo classique » (2022M0921)

Aux termes de l'article L. 2 du CCP, les marchés publics sont des « *contrats conclus à titre onéreux par un acheteur […] pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques* ». Aussi, la conclusion d'un marché public suppose la préexistence d'un besoin de la personne publique.

Le 6 février 2023, un marché passé sans publicité ni mise en concurrence a été notifié à la société TV8 Mont-Blanc, sur le fondement de l'article R. 2122-3 3° (droits d'exclusivité) du CCP, pour un montant de 77 657 € HT. Ce marché porte sur la diffusion sous forme de parrainage[68], d'un spot court de huit secondes en début et en fin de diffusion de l'émission de météo classique. Il a une durée de onze mois à raison de 45 diffusions par semaine du lundi au samedi.

Le parrainage est le modèle choisi pour la rémunération de ce marché, mais le besoin auquel le département entend répondre est celui de la diffusion d'un spot publicitaire faisant sa promotion sur le territoire. Or, s'il soutient que l'achat d'espace publicitaire était souhaité sur ce média en particulier, il n'établit pas que d'autres chaines locales, publiques ou privées, n'auraient pas été en mesure de répondre à son besoin. Aussi, le recours à la dérogation aux règles de publicité et de mise en concurrence du CCP fondé sur l'article R. 2122-3 3° n'est pas fondé.

✔ Achats d'insertions et d'espaces publicitaires dans les médias et journaux

Entre 2019 et 2022, la direction de la communication a mandaté pour 0,8 M€ de dépenses d'annonces et d'insertions publicitaires, sans publicité ni mise en concurrence des

[67] La « *INTERNATIONAL CLEANTECH WEEK* », la « *PASS'PORTES du SOLEIL* » et le « *MARTIN FOURCADE NORDIC FESTIVAL* » se sont déroulés respectivement du 19 au 22 juin, du 28 au 30 juin et les 31 août et 1er septembre 2019.

[68] Aux termes de l'article 17 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992, « *constitue un parrainage toute contribution d'une entreprise ou d'une personnes morale de droit publique ou privée ou d'une personne physique, n'exerçant pas d'activités d'édition de services de télévision ou de médias audiovisuels à la demande ou de fourniture de services de plateformes de partage de vidéos ou de production d'œuvres audiovisuelles, au financement de services de télévision ou de programmes dans le but de promouvoir son nom, sa marque, son image, ses activités, ses produits ou ses services* ».

différents prestataires. Les montants annuels ont pourtant dépassé les seuils à partir desquels la publicité et la mise en concurrence sont obligatoires. La direction de la communication estime que ces achats relèvent d'un secteur non-concurrentiel.

La chambre rappelle, s'agissant des achats d'espaces publicitaires, qu'ils sont soumis aux règles de la commande publique[69], dès lors que plusieurs journaux, compte tenu 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.

Recommandation n° 5. : Appliquer systématiquement les règles de passation de la commande publique dans les marchés de communication.

Au stade de la contradiction, l'ordonnateur en fonction a indiqué avoir conduit dès 2021, sous l'impulsion de la nouvelle assemblée, plusieurs actions ayant pour objectif de renforcer la régularité des achats : instauration d'une commission marchés compétentes pour les marchés entre 20 k€ et le seuil de compétence de la commission d'appel d'offres, mise en place de marchés ou d'accords-cadres sur des segments d'achats jusqu'alors non-couverts par des contrats, actions de formation… En outre, il a indiqué avoir confié en novembre 2023 à la directrice générale adjointe en charge des ressources une mission de réforme de l'organisation, des outils et des process en matière d'achats et de commande publique afin de garantir le respect des textes et de renforcer l'efficience des achats.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les dépenses de communication du département comprennent les dépenses portées par la direction de la communication, celles qui émargent sur les budgets d'autres directions et enfin les dépenses de personnel. Les subventions versées avec des contreparties de visibilité qui ont pu varier sur la période génèrent également des charges en termes de communication.

Les dépenses de la direction de la communication représentent la part la plus importante (en moyenne 45 % sur la période), celles des autres directions, si l'on intègre les subventions au titre des manifestations, 27 % en moyenne sur la période.

Alors que la part des agents non-titulaires dans les effectifs de la direction de la communication est importante, le processus préalable au recrutement est trop rarement exempt d'anomalies juridiques y compris sur les emplois de direction (tardiveté de la publication de l'avis de vacance, incomplétude ou inexistence de l'autorisation d'ouverture des postes au recrutement de contractuels par délibération), caractérisant un manque de transparence.

[69] CE, 13 mars 2009, 318006 ; CAA Nancy, 2 février 2021, 19NC03008.

La direction de la communication a vu ses effectifs augmenter depuis 2022, en cohérence avec la volonté du nouvel exécutif de réinternaliser certaines activités jusqu'alors confiées à des prestataires extérieurs.

Alors que la direction de la communication dispose d'une grande autonomie dans la mise en œuvre des procédures d'achat, l'examen par échantillonnage met en évidence un manque de rigueur dans la passation de marchés à procédure adaptée et dans le recours à la procédure dérogatoire sans publicité ni mise en concurrence. Les manquements constatés aux obligations réglementaires sont intervenus au bénéfice de prestataires réguliers du département. La collectivité doit veiller à une mise en œuvre plus stricte des règles définies par le code de la commande publique pour ses achats de communication de façon à garantir aux opérateurs économiques la liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement dans un domaine très concurrentiel.

---

6 LA RÈGLEMENTATION SPÉCIFIQUE À LA COMMUNICATION

6.1 Le droit d'expression de l'opposition

La loi a prévu un droit d'expression des groupes d'élus dans les bulletins d'information destinés au grand public. Ainsi, l'article L. 3121-24-1 du CGCT prévoit que *« Lorsque le département diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil départemental, un espace est réservé à l'expression des groupes d'élus. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur. »*

Les règlements intérieurs de la Haute-Savoie en 2019 et 2022 consacrent bien, et sensiblement dans les mêmes termes, un article au droit à l'expression des groupes d'élus. Pour le magazine ils prévoient un nombre de signes maximum en fonction du nombre d'élus dans le groupe[70]. Concernant le site internet de la collectivité, hautesavoie.fr, la fréquence de publication est identique à celle du magazine papier, de même que le contenu des tribunes. Le règlement 2022 prévoit, en outre, le renvoi vers les articles publiés sur le site internet à partir des réseaux sociaux de la collectivité (Facebook, LinkedIn et Twitter). Les modalités pratiques de transmission des articles sont également détaillées.

La mise en œuvre de ces mesures est soumise à la constitution de groupes d'élus, telle que prévue à l'article L. 3121-24 du CGCT, à savoir *« (…) la remise au président du conseil départemental d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant ».*

---

[70] 1 500 signes par groupe d'élus de moins de 10 membres ; 3 000 signes par groupe d'élus de 10 à 20 membres ; 4 500 signes par groupe d'élus de plus de 20 membres.

Au titre du mandat 2015 / 2021, un premier groupe de six élus s'est constitué en mai 2015 (Les Républicains de Haute-Savoie). Il a alors disposé d'une tribune d'une demie-page dans le magazine. En juillet 2020, un second groupe s'est formé, représentant 26 élus (Majorité départementale). À cette date, le groupe Les républicains de Haute-Savoie ne comptait plus que trois personnes et cinq élus étaient non-inscrits. La rubrique tribune politique du magazine a alors été répartie entre les deux groupes pour deux-tiers, un tiers, jusqu'au renouvellement de l'assemblée en juillet 2021.

Depuis le renouvellement de l'assemblée départementale en 2021 il n'y a pas de groupes d'élus constitués.

6.2 La communication en période pré-électorale

L'article L. 52-1 du code électoral précise qu'*« à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. »*

Il ressort de la jurisprudence que pendant la période pré-électorale la communication de la collectivité doit être neutre, c'est-à-dire présenter un caractère habituel, éviter d'évoquer les élections et les thèmes de campagne de l'élu candidat ou de le mettre en valeur. Les supports de communication doivent être antérieurs à la campagne.

Les dernières élections départementales se sont tenues les 20 et 27 juin 2021. Les mesures ci-dessus s'appliquaient donc à compter du 1er décembre 2020. Toutefois, ces élections étaient initialement prévues en mars, aussi la collectivité a considéré à juste titre que la période préélectorale commençait le 1er septembre 2020.

Elle a mis en œuvre plusieurs actions destinées à garantir le respect de la réglementation. Une note détaillée à l'attention des directeurs et responsables de services est venue rappeler ces règles. Une avocate a dispensé une formation à destination des élus et des agents de la direction de la communication le 24 septembre 2020. Elle a de plus été sollicitée à plusieurs reprises pour s'assurer que les actions de communication envisagées étaient conformes à la réglementation : pour la réalisation du bilan de mandat, les relations presse, la création d'une newsletter sur le site internet, la communication sur TV8MB, l'utilisation des tribunes des groupes politiques ou la présentation du budget dans le magazine du mois de janvier 2021.

À titre d'exemple, le département souhaitait éditer un bilan de mandat (voire de présidence depuis 2008 pour le président qui ne se représentait pas), pour une diffusion en août 2020. Il s'interrogeait sur la compatibilité de cette action au regard des règles applicables en période électorales et sur la forme que devrait prendre ce bilan (numéro spécial, dossier augmenté du magazine de septembre 2020). En réponse, l'avocate consultée précisait que *« Si un bilan de la collectivité est envisageable, un bilan de la seule majorité départementale ou le bilan de la Présidence ne sauraient être admis. Il a en effet été jugé qu'une publication locale ne peut ainsi servir à promouvoir un élu ou un groupe d'élu en dehors des périodes électorales. (CAA Lyon, 4 déc. 2003, Région de Bourgogne, req. n° 99LY02358). Le département pourra donc éditer un bilan de mandat (2015-2021) de la collectivité. Le contenu de ce bilan sera neutre et détaché de toutes considérations politiques. Le département de la Haute-Savoie*

pourra éditer un numéro spécial qui sera distribué avant le 31 août 2020. Le département de la Haute-Savoie veillera à présenter un bilan synthétique. »

Le Haute-Savoie Magazine de juillet-août 2020 est consacré au bilan de mandat 2015 / 2021. Sur 35 pages, il retrace l'action départementale à partir des quatre compétences autour desquelles il a bâti sa communication stratégique : solidarités, animation du territoire, aménagement du territoire, collectivité de proximité. Il ne figure pas sur le site internet.

Au titre des élections législatives 2022, le département a également adopté une certaine prudence dans sa communication institutionnelle, en diffusant une note rappelant les « quatre principes identifiés par la jurisprudence : l'antériorité de la communication (existence de précédents) ; sa régularité (maintien de la fréquence des communications) ; son identité (forme de communication inchangée) et sa neutralité (caractère informatif).[71] »

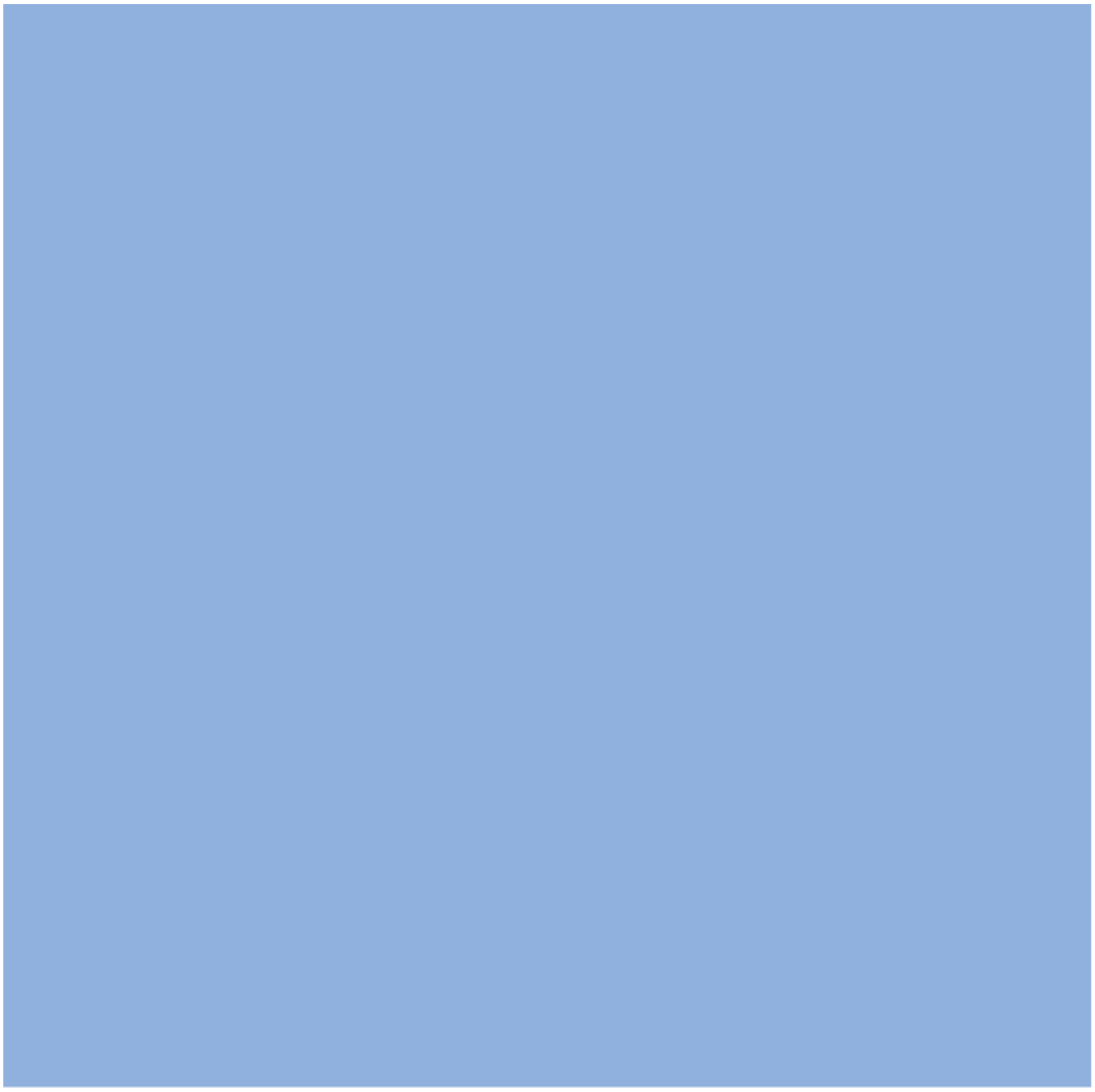
CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La loi a prévu un droit d'expression au profit des groupes d'élus constitués au sens de l'article L. 3121-24 du CGCT. Ce droit a été effectivement mise en œuvre au cours de la brève période au cours de laquelle des groupes d'élus ont été constitués (entre 2020 et 2021).

La communication des collectivités en période pré-électorale doit être neutre, c'est-à-dire présenter un caractère habituel, éviter d'évoquer les élections et les thèmes de campagne de l'élu candidat ou de le mettre en valeur et les supports de communication doivent être antérieurs à la campagne. Au titre des élections départementales de 2021, afin de s'assurer du respect de la réglementation, la collectivité s'est entourée des conseils d'une avocate spécialisée qui a animé une formation interne à destination des élus et des personnels de la direction de la communication, qui a réalisé une note interne et qui est venue en appui à l'exécutif sur la base de consultations juridiques.

---

[71] Note d'information à l'attention des conseillers départementaux du 28 décembre 2021.



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr