



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE BOURG-EN-BRESSE – ENQUÊTE SUR LA COMMUNICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES (Département de l'Ain)

Exercices 2018 et suivants

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

AVANT-PROPOS

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

Le présent rapport porte sur :

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

L'entretien de fin d'instruction prévu par les normes professionnelles et par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 12 janvier 2024. Le rapport d'observation provisoire adressé par la chambre a été reçu par la ville le 22 février 2024. La réponse de l'ordonnateur a été reçue à la chambre le 26 mars 2024.

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

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
1 LA STRATÉGIE DE COMMUNICATION.....	10
1.1 La gouvernance de la communication.....	10
1.2 Les orientations stratégiques	10
2 L'ORGANISATION DE LA COMMUNICATION	12
2.1 La direction de la communication et les services rattachés.....	12
2.1.1 L'organisation du service communication.....	12
2.1.2 Le service relations extérieures	14
2.1.3 Le rattachement des services chargés de la communication au cabinet	14
2.4 La direction des affaires culturelles (DAC) et le Monastère Royal de Brou (MRB)	16
2.4.1 Les agents de la direction des affaires culturelles ayant des missions de communication	16
2.4.2 Le Monastère Royal de Brou (MRB).....	17
2.5 Les services supports.....	20
3 LES VECTEURS DE COMMUNICATION	20
3.1 Vue générale.....	20
3.2 Les supports papier.....	21
3.2.1 Le magazine	21
3.2.2 Les autres publications	22
3.2.3 Les relations presse	23
3.3 Les médias numériques	23
3.3.1 Le site internet.....	23
3.3.2 Les réseaux sociaux.....	24
3.3.3 Les insertions médias	25
3.4 Les principales opérations de communication	26
3.4.1 Les évènements récurrents	26
3.4.2 Les opérations ponctuelles	28
3.4.3 Les dépenses liées à la démocratie de proximité.....	30
3.4.4 Les opérations conjointes avec Grand Bourg Agglomération	30
3.5 Les autres vecteurs de communication.....	31
3.5.1 Le mobilier urbain.....	31
3.5.2 L'utilisation du réseau de transport en commun	33
3.5.3 Les achats de place, location de loges et équipements sportifs.....	33

3.6 Le respect des règles électorales	36
4 LES RESSOURCES HUMAINES AFFECTÉES À LA COMMUNICATION	36
4.1 L'évolution des effectifs du service communication	37
4.2 Les contrats des directeurs de cabinet et de la communication successifs.....	37
4.3 Le recrutement des agents	38
4.4 Les conditions d'emploi	40
4.5 Les conditions de départ.....	40
4.6 La masse salariale liée aux dépenses de communication	41
5 LA COMMANDE PUBLIQUE	41
5.1 L'organisation de la commande publique	41
5.1.1 Les règles internes à la ville	41
5.1.2 La nomenclature des familles d'achats et l'insuffisant contrôle du respect des seuils	43
5.2 Le contrôle de certains marchés publics.....	44
5.2.1 Le marché d'impression du magazine de la ville et de son supplément, conclu en 2018	44
5.2.2 Le marché d'impression du magazine de la ville et de son supplément, conclu en 2021	45
5.3 Le marché relatif à la fourniture, location, installation, entretien et exploitation commerciale de mobiliers urbains.....	46
5.4 Les prestations récurrentes conclues en dehors des procédures appropriées	49
6 LES DÉPENSES DE COMMUNICATION	50
6.1 La qualité de l'information financière	50
6.2 La comptabilité analytique	52
6.3 Les imputations comptables	52
6.4 L'évolution des dépenses en matière de communication	53
ANNEXES.....	56
Annexe n° 1. Analyse des procédures de passation des marchés publics d'impression	57
Annexe n° 2. Recensement des types des mobilier urbain et des actions de communication à réaliser par JC Decaux au profit de la ville et de l'agglomération	58
Annexe n° 3. Les prestations récurrentes conclues en dehors des procédures appropriées	60

SYNTHÈSE

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

Une communication centrée autour de l'animation de la ville et des actions municipales

La commune de Bourg-en-Bresse, chef-lieu du département de l'Ain, situé au nord-est de Lyon, regroupe 41 681 habitants au 1^{er} janvier 2023. La communication de la ville est centrée sur la mise en valeur des actions municipales, notamment l'amélioration et les animations de l'espace urbain, ainsi que sur l'information des habitants. Elle comporte souvent une dimension culturelle favorisée par la présence du monastère royal de Brou, cogéré avec le centre des monuments nationaux, et d'un espace d'art contemporain, H2M, dans lequel des expositions sont régulièrement organisées. Dans le prolongement de sa candidature au titre de capitale française de la culture, elle envisage de poursuivre la réflexion entamée à cette occasion sur la communication « situationnelle ». La ville développe aussi des actions de mise en valeur de son patrimoine urbain, à travers l'inauguration d'espaces ou d'opérations menées conjointement avec la communauté d'agglomération du bassin de Bourg en Bresse (CA3B dite aussi Grand Bourg agglomération), mais aussi des services offerts à la population et notamment d'actions en matière de démocratie participative. Elle s'est aussi investie dans la communication digitale et s'appuie sur le contrat de mobilier urbain, récemment renouvelé, pour déployer certaines actions.

Cette stratégie de communication gagnerait toutefois à être mieux formalisée et présentée au conseil municipal.

Les vecteurs de communication principaux sont le magazine municipal et son supplément évènementiel, qui représentent 9,5 % des dépenses consacrées à l'ensemble de la communication¹. Les dépenses liées à la mise en valeur de la programmation culturelle du Monastère royal de Brou représentent environ 7,7 % du montant total, même si la ville ne les considère pas comme des dépenses directes de communication. La ville achète aussi, de façon significative, des prestations de visibilité auprès des trois clubs sportifs (basket, foot et rugby), qui représentent 11,7 % du total. Plus de la moitié des dépenses correspondent à la masse salariale.

Un rattachement irrégulier des services administratifs au cabinet

Le service communication de la ville, qui regroupe sept agents, dispose de compétences variées qui lui permettent d'effectuer la plus grande partie des prestations en interne. Les actions

¹ Masse salariale comprise.

de communication sont aussi réalisées avec l'appui du service relations extérieures qui assure la gestion des événements. La direction des affaires culturelles intervient aussi.

Alors que la chambre avait déjà relevé une telle irrégularité lors d'un précédent contrôle, le service de la communication mais également celui des relations extérieures, sont directement encadrés par des collaborateurs de cabinet. Une recommandation a été formulée afin de mettre un terme à cette situation. Le maire s'est engagé à la suivre.

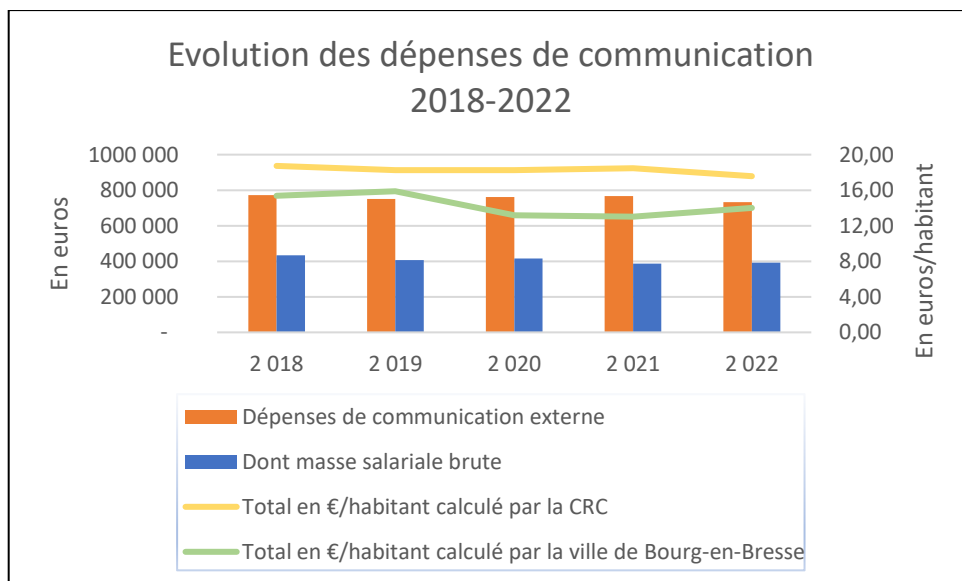
Par ailleurs, l'analyse des dossiers administratifs des agents a montré que les déclarations de certaines vacances de postes n'étaient pas faites dans les délais et l'absence de versement aux agents en charge de la communication du complément indemnitaire annuel.

Des dépenses de communication maîtrisées mais imparfaitement suivies sur le plan budgétaire

L'analyse des marchés publics passés dans le cadre des dépenses de communication révèle que la commune gagnerait à actualiser et à utiliser sa nomenclature des achats afin de réaliser une correcte computation de ses dépenses, et à être plus rigoureuse dans l'analyse des offres et la recherche des fournisseurs, ce qui lui permettrait de rationaliser ses dépenses.

La commune dispose d'une comptabilité analytique qui lui permet d'évaluer ses dépenses de communication mais reste perfectible. Le contrôle a mis en évidence des erreurs d'imputation comptable et une évolution du périmètre de comptabilisation des charges, ce qui ne permet pas une analyse totalement fiable. L'évolution des dépenses de communication n'est, en outre, pas retracée dans les rapports accompagnant les documents budgétaires, ne permettant pas, ainsi, aux citoyens, de disposer d'informations aisément accessibles sur ce sujet.

La chambre a procédé à une estimation des dépenses de communication dont le montant s'établit à 3 805 825 € sur la période, supérieur à celui estimé par la commune. Le montant par habitant de la dépense est resté globalement stable au cours de la période, de l'ordre de 18 € par an en moyenne.



RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Formaliser la stratégie de communication et présenter celle-ci, pour information, au conseil municipal.

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

Recommandation n° 3. : S'assurer du respect des règles applicables et de la transparence des procédures pour le recrutement des personnels contractuels et des règles qui y sont associées.

Recommandation n° 4. : Veiller à l'application régulière du complément indemnitaire annuel (CIA) en respectant les dispositions du décret du 20 mai 2014.

Recommandation n° 5. : Actualiser la nomenclature des familles d'achats homogènes et mettre en œuvre un contrôle des règles relatives à la computation des seuils.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé à un contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bourg-en-Bresse, ciblé sur les dépenses de communication pour les exercices 2018 et suivants, dans le cadre d'une enquête régionale portant sur les dépenses de communication. La communication interne et la communication à l'international sont exclues de ce périmètre.

Chef-lieu du département de l'Ain, la ville de Bourg-en-Bresse a une population de 41 681 habitants au 1^{er} janvier 2023, un chiffre en augmentation², la population du département ayant pour sa part presque doublé³ entre 1968 et 2023.

Carte n° 1 : Position de Bourg-en-Bresse dans l'Ain



Source : <https://www.geoportail.gouv.fr/carte>

Bourg-en-Bresse, qui en est la commune-centre, se situe dans un pôle urbain compris entre 50 000 et 100 000 habitants, qui représente aussi le principal bassin d'emploi. La population y est vieillissante, la proportion des personnes de plus de 60 ans ayant tendance à augmenter, passant de 25,7 % de la population en 2009 à 28,5 % en 2020. 29 % des habitants sont ainsi des retraités. La ville accueille par ailleurs 4 000 étudiants sur deux sites universitaires.

² La commune comptait 37 887 habitants en 1968, 41 098 habitants en 1982, 39 586 habitants en 2009, soit une augmentation de 5,2 % entre 2009 et 2023.

³ Passant de 339 262 en 1968 à 657 856 habitants au 1^{er} janvier 2023.

Les trois quarts des emplois correspondent au secteur tertiaire, soit une proportion supérieure à celle des emplois à l'échelle du département (60 %). Le taux de chômage de la zone d'emploi de Bourg-en-Bresse (5,5 % en 2022⁴) est très légèrement supérieur à celui du département de l'Ain, qui est de 5,3 % au 1^{er} trimestre 2023. La médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 19 640 €, soit un revenu inférieur à celui des habitants du département, qui s'élève à 24 030 €. Bourg-en-Bresse comporte en effet 4 quartiers classés au titre de la politique de ville.

Ville appartenant à la maison de Savoie depuis le 13^{ème} siècle, devenue française à partir du 16^{ème} siècle, la commune de Bourg-en-Bresse dispose d'un riche patrimoine historique, notamment du Monastère royal de Brou (MRB). Elle bénéficie aussi de nombreux équipements publics : un centre hospitalier, un théâtre récemment labellisé scène nationale, et deux antennes des universités Claude Bernard- Lyon 1 et Jean Moulin Lyon 3, ce qui explique la part importante d'étudiants résidant à Bourg-en-Bresse.

M. Jean-François Debat, en est maire depuis mars 2008. Il est également, depuis 2017, président de la communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B) et conseiller régional depuis 2007.

La ville dispose d'un budget principal et de six budgets annexes⁵ qui, compte tenu de leurs objets, n'ont pas été inclus dans le périmètre de ce rapport.

Tableau 1 - Principales données financières au 31 décembre 2022

(budget principal)

Recettes de fonctionnement	63 632 131€	Recettes d'investissement	21 411 979 €
Dépenses de fonctionnement	60 442 678 €	Dépenses d'investissement	27 738 036 €
<i>dont charges de personnel</i>	<i>36 126 808 €</i>		
Résultat de fonctionnement	3 189 453 €	Effectifs (pourvus)	762 ETPT

Source : Comptes administratifs 2022

⁴ En diminution constante depuis 2018, où il était de 6,8 %.

⁵ Eau, assainissement, parcs de stationnement, aéroport, lotissements, services funéraires.

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

Si la communication des collectivités territoriales n'est pas une politique publique, il s'agit d'un service public important en termes d'image et de diffusion de l'information aux citoyens. Elle correspond à l'ensemble des informations institutionnelles diffusées à l'initiative de la collectivité. 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. Elle est considérée par la jurisprudence comme un service public de nature administrative.

1 LA STRATÉGIE DE COMMUNICATION

1.1 La gouvernance de la communication

Sur le plan politique, un élu est délégué à la communication depuis juin 2020, sans toutefois bénéficier d'une délégation de signature. Il définit, en lien avec le directeur de la communication les orientations stratégiques de la ville en matière de communication. Sous la précédente mandature, aucun élu n'était délégué à la communication.

La commune ne dispose pas d'une commission ad hoc, les sujets étant abordés soit dans le cadre de la commission administration générale, soit par la commission traitant du sujet concerné. Les sujets les plus stratégiques, tels que la définition des orientations de la communication, peuvent être abordés lors des réunions hebdomadaires de l'exécutif. Cependant aucune information n'est transmise à l'assemblée délibérante.

Sur le plan administratif, la direction de la communication était assurée par le directeur de cabinet qui était également directeur de la communication jusqu'en mars 2024, une responsable de service supervisant le service communication (voir ci-après).

1.2 Les orientations stratégiques

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.

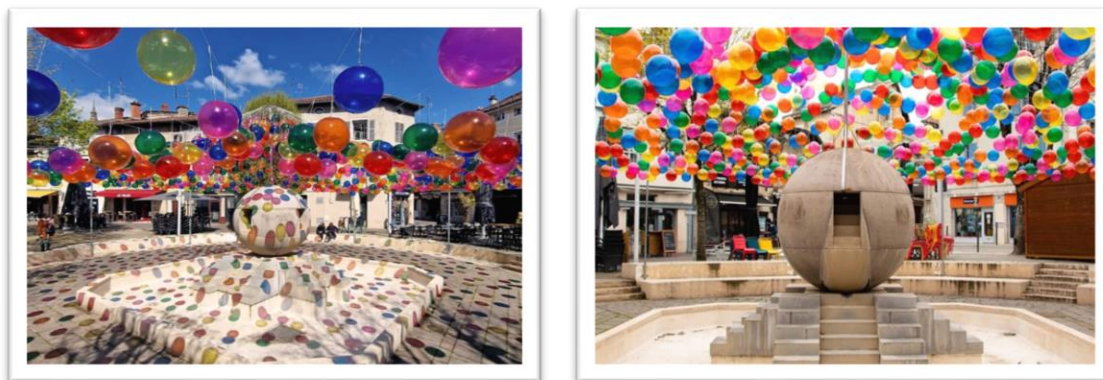
En matière de communication, la commune ne dispose pas de plan d'action formalisé et ne présente pas sa stratégie à l'assemblée délibérante. Cependant, un travail visant à définir de nouvelles orientations dans ce domaine a été mené par la direction de la communication, accompagnée par un prestataire, et a conduit la municipalité⁶ à valider ces nouvelles orientations le 6 mars 2023.

Ainsi, la stratégie de la communication est désormais tournée autour des objectifs de transitions et de proximité. Selon la commune, les transitions permettront d'accompagner l'évolution de la ville à travers des projets urbains adaptés au changement climatique. La proximité devrait conduire à valoriser *« le lien social, les solidarités à l'échelle locale et favoriser le cadre de vie des habitants dans un contexte de crise systémique »*.

La communication « situationnelle » constitue également un élément important de cette nouvelle stratégie. Elle vise à utiliser les lieux publics ou le mobilier urbain pour déployer des créations qui permettent de mettre en avant un lieu ou une place afin d'attirer des touristes, et ainsi soutenir la dynamique commerciale et touristique du centre-ville. Une création artistique, « les Bubble Sky », a été ainsi installée sur la place Edgar Quinet au printemps 2023.

⁶ Ce terme est utilisé par la ville pour désigner les réunions des membres de l'exécutif.

Photo n° 1 : Photos de la création artistique « les Bubble Sky »



Source : Page Facebook et Instagram de la ville

Cette stratégie de communication « situationnelle » est née à la suite de la candidature commune de la ville et de l'agglomération à l'évènement « capitale française de la culture ». Bourg-en-Bresse, finaliste, n'a finalement pas été retenu, le jury ayant choisi Pays de Montbéliard Agglomération. Toutefois, cet évènement a engagé une dynamique sur le territoire et a permis de mobiliser les différents acteurs culturels. Ainsi, la ville a obtenu le label « Scène nationale » pour le théâtre de Bourg-en-Bresse en 2022, permettant d'attirer dans la ville des compagnies et des artistes reconnus. Elle a également repensé « le printemps de Bourk » avec un nouvel évènement culturel dans l'espace public, accessible à tous, l'idée étant de confier celui-ci (notamment les places, les façades, les rues, le mobilier urbain, etc.) à des artistes ou à des collectifs pour le transformer par des propositions artistiques éphémères, comme cela a été fait sur la place Edgar Quinet évoquée *supra*. La ville vise un triple objectif à travers cet évènement : favoriser la création artistique, être un vecteur d'attractivité touristique et commerciale pour le centre et forger son image à travers la culture, ceci pour affirmer son statut culturel.

Malgré la définition des nouvelles orientations stratégiques de la ville, suite à sa candidature à l'évènement « capitale française de la culture, » celles-ci ne sont pas formalisées. La chambre recommande donc à la commune de présenter au conseil municipal sa stratégie de communication et de formaliser celle-ci au sein d'un plan de communication, afin de gagner en lisibilité. Si, en réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage, au-delà des orientations déjà définies en 2023, à mieux formaliser sa stratégie de communication pour l'avenir, il s'oppose à la présentation de celle-ci devant le conseil municipal.

Recommandation n° 1. : Formaliser la stratégie de communication et présenter celle-ci, pour information, au conseil municipal.

2 L'ORGANISATION DE LA COMMUNICATION

2.1 La direction de la communication et les services rattachés

Jusqu'en 2021, le service chargé de la communication et des relations extérieures, dirigé par une responsable de service, était placé sous l'autorité du directeur de la communication également directeur de cabinet⁷. Le 1^{er} janvier 2022, ce service a été scindé en deux : le directeur est resté commun aux deux services, l'ancienne responsable du service communication est devenue responsable du service relations extérieures et cheffe du cabinet, le service communication a été maintenu et l'un des agents du service communication en est devenu le responsable.

Il est rappelé, au surplus, que l'actuel directeur de cabinet du maire est également directeur de cabinet du président de la CA3B. Enfin si la direction de la communication constitue l'acteur principal de la communication, cette dernière implique, à des degrés divers, différents services communaux.

2.1.1 L'organisation du service communication actuel

Le service communication compte dans sa version en vigueur, sept agents, représentant 6,5 équivalents temps plein ainsi qu'une assistante (qui représente 0,45 ETP pour le service).

Il emploi des profils différents permettant à la ville d'internaliser un grand nombre de prestations :

- la responsable de service qui assure ses fonctions à temps partiel (0,5 ETP), était journaliste avant d'occuper ce poste ; elle assure la mise en œuvre de la stratégie et des orientations de communication en lien avec le directeur ;
- une graphiste ;
- trois chargés de communication, qui disposent également de compétences en infographie et en journalisme ;
- deux « community manager »⁸, également chargés du multimédia.

Le service communication assure la conception, la production des supports, le suivi de fabrication, les demande de devis, la gestion des prestataires et la coordination des campagnes de communication.

Il gère ainsi la rédaction, la mise en page du magazine municipal « C à Bourg » et du supplément événementiel « B'en'B », la conception des supports de communication et leur déclinaison pour les événements récurrents et ponctuels de la ville, mais également celle des supports de communication à destination des agents de la collectivité. Les relations presse, la gestion du site internet et des réseaux sociaux sont confiées à ce service.

⁷ Ce poste a été occupé par deux directeurs successifs durant la période.

⁸ Community manager se traduit comme animateur de communauté, métier consistant à animer et à fédérer des communautés sur Internet pour le compte d'une société, d'une marque ou d'une institution.

Il recourt également à différents prestataires : les dépenses d'impressions et l'achat de signalétiques seront évoquées *infra* ; certaines prestations sont directement liées à l'activité du service communication. D'autres leur permettent de disposer de contenus, notamment vidéos, complémentaires à ce qui est élaboré en interne.

Tableau n°2 - Prestations externalisées (en € TTC)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Photothèque	3 541	6 278	7 632	14 430	3 241	35 122
Droits d'auteur pour vidéos	333	2 186	-	2 132	1 989	6 640
Prestations en lien avec les photos (hors magazine et les dépenses rattachées au service MRB dans les grands livres)	9 049	1 709	987	6 249	3 511	30 005
Films	872	4 128	9 500	187	1 347	17 334
Total	13 795	14 301	26 619	24 298	10 088	89 101

En 2022, le service communication a établi un support qui s'apparente à un rapport d'activité. Auparavant, il n'existait aucun support formalisé permettant d'avoir une vision d'ensemble sur les réalisations du service. La chambre relève toutefois que des comptes-rendus de réunions de service sont établis systématiquement et permettent de suivre les dossiers gérés au quotidien. La chambre invite donc la ville à formaliser des rapports d'activité, ce qu'elle s'engage à réaliser dans le cadre du pilotage de l'activité du service.

Schéma n° 1 : Activité 2022 du service communication

5 / En chiffres (par an) Supports de communication > + 300 documents (plaquette, affiches, flyers, cartons d'invit, panneaux, kakémonos, totems, vitrophanie, insertions pub) > 5 campagnes de com réalisées avec des prestataires extérieurs (expo H2M, printemps culturel, À la folie, Couleurs d'amour) \ soit 70 documents > 2 expos (Amiot, 8 femmes) \ soit 60 panos > 12 RH infos en lien avec la RH, 4 newsletters en lien avec le SHSP > 30 éditos pour des plaquettes d'événements dont la Ville est partenaires > + 120 demandes de devis aux prestataires (imprimeurs, graphiste, enseignants...) Magazines municipaux > C'est à Bourg : 5 numéros/an, 24 pages, 30 500 exemplaires par N°, 152 500 ex/an > B'en'B supplément événementiel : 6 numéros par an dont 4 de 28 pages et 2 numéros spéciaux 44 pages, 183 000 exemplaires par an

Source : Ville de Bourg-en-Bresse « Présentation du service communication – octobre 2022 »

Par ailleurs, aucun document n'encadre les relations de la direction de la communication avec les autres services. Une démarche de formalisation en ce sens permettrait de définir de

façon précise le rôle de chaque service en matière de communication, ce que l'ordonnateur s'engage à mettre en œuvre.

2.1.2 Le service relations extérieures

Le service relations extérieures (SRE)⁹ est composé de quatre agents (trois à temps plein et un agent à 80 %) pour la gestion des relations extérieures et des événements.

Il participe également à la mise en œuvre de la politique de communication. Bien que leurs missions soient désormais distinctes, il travaille en relation étroite avec le service communication, afin de calibrer la communication des événements de la ville, notamment sur les actions à effectuer, l'évaluation des délais, la préparation des visuels ou des expositions, le cas échéant. Les deux services assurent une relecture commune des supports préparés par le service communication et font des points sur les réseaux sociaux, ou les besoins en signalétique. Pour chaque événement, la commune estime que cette coordination entre les deux services représente environ 1h30 de temps de travail.

Le service communication se charge de concevoir les visuels associés aux événements, alors que le SRE se charge de leur organisation. Il gère ainsi les inaugurations, les cérémonies officielles, les échanges dans le cadre des jumelages ou encore des festivités populaires à destination des Burgiens (fête de l'été, festivités de Noël, Miel Party, Soirée de la femme). À ce titre, le service organise, en moyenne, trois à quatre inaugurations dans l'année, dont une d'envergure, ce qui implique à chaque fois la recherche des prestataires, l'élaboration du listing d'invités, l'envoi des invitations ou encore le suivi du budget. Ce temps d'organisation peut varier de une à trois semaines.

Enfin, l'organisation de la cérémonie des vœux, qui incombe au SRE, nécessite au préalable une gestion et actualisation du fichier protocole qui se fait en continu sur l'année. La cérémonie en elle-même nécessite trois jours de travail pour le service.

D'après la ville, l'évènementiel reste une action d'animation et non nécessairement un vecteur de communication institutionnelle de la collectivité. Elle estime que les agents du SRE consacrent 30 % de leur temps de travail à la communication. Pour autant, même si cela n'est pas sa seule fonction, ce service contribue bien à la communication institutionnelle de la collectivité.

2.1.3 Le rattachement des services chargés de la communication au cabinet

Les postes de directeurs de la communication de la commune de Bourg-en-Bresse ont été occupés successivement par deux directeurs de cabinet.

Lors du contrôle le maire a soutenu que cette organisation s'inscrirait dans une logique de mutualisation prônée par l'État, permettant des synergies et une meilleure cohérence, puisque les orientations en matière de communication sont nécessairement validées par le

⁹ Ce service est aussi chargé du suivi des jumelages et des relations internationales, qui n'entrent toutefois pas dans le champ de la présente enquête.

cabinet. Il indique en outre que la direction de la communication reste sous l'autorité et le contrôle du directeur général des services (DGS). Il souligne enfin que ce regroupement est une source d'économies.

Or, les évaluations contenues dans les dossiers administratifs des deux responsables successives de la communication montrent que celles-ci ont été effectuées par les directeurs de cabinet. Par ailleurs les fonctions de directeur de la communication ne peuvent pas être évaluées par le DGS compte tenu des fonctions de collaborateur de cabinet qu'il exerce par ailleurs. Il ne peut, dès lors, être soutenu que les services chargés de la communication seraient rattachés au DGS et ces éléments confirment la confusion découlant du rattachement de services administratifs à un directeur cumulant des fonctions administratives et de cabinet. Enfin, une telle organisation ne permet pas de s'assurer que la commune respecte l'effectif maximal de collaborateurs de cabinet prévu par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le fait d'affecter la même personne à un emploi de collaborateur de cabinet et à un emploi permanent intégré à la hiérarchie de l'administration de la collectivité contrevient aux dispositions de l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 qui indique que « *la qualité de collaborateur de cabinet est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public* ». Le juge administratif a confirmé « *la nécessaire distinction entre un emploi relevant de la hiérarchie de l'administration et un emploi de cabinet*¹⁰ ». Le cabinet n'a en effet pas vocation à gérer lui-même les services administratifs de la collectivité locale, ce rôle étant dévolu au directeur général des services. Il est donc irrégulier de rattacher au cabinet du maire des services composés d'agents titulaires ou contractuels sur emplois permanents et de confier au directeur de cabinet un pouvoir hiérarchique sur des agents. L'irrégularité d'une telle organisation avait déjà été relevée par la Chambre dans son rapport d'observations définitives de 2020 qui rappelle à nouveau, que le directeur de cabinet ne peut pas exercer un pouvoir hiérarchique sur des agents de la collectivité¹¹.

En outre, depuis janvier 2022, une collaboratrice du cabinet, détachée à temps complet sur cet emploi, a continué à assurer la responsabilité du service relations extérieures et à superviser directement les agents qui y sont affectés ce qui aggrave l'irrégularité de l'organisation retenue.

De plus, les directeurs successifs de la communication et la précédente responsable du service (cf. *infra*) ont bénéficié d'une délégation de signature, les autorisant à signer les bons de commande, correspondances courantes et les documents afférents à la préparation, modification, exécution, règlement des marchés, quel qu'en soit le montant, dès lors que les crédits sont inscrits au budget. La chambre rappelle que l'article L. 2122-19 du CGCT ne prévoit la possibilité pour le maire de consentir une délégation de signature qu'au profit des emplois fonctionnels de direction ou de chefs de service, ce qui exclut les collaborateurs de cabinet qui ne peuvent diriger de services, (le directeur n'a signé qu'un contrat de collaborateur de cabinet, sans mention du poste de directeur de la communication, cf. *infra*). L'ordonnateur affirme, dans sa réponse aux observations provisoires que la délégation de signature du second directeur de cabinet n'a pas été utilisée.

¹⁰ CAA de Lyon, 29 juin 2004, n° 98LY01726.

¹¹ CE, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies, 26/01/2011, 329237.

Au surplus, l'actuelle responsable du service communication n'avait pas de délégation de signature alors que, dans les faits, elle signait les bons de commande inférieurs à 1 000 € HT, ce qui valait engagement juridique et exposait donc la collectivité à un risque important. Cette situation a été régularisée par la ville en cours de contrôle, une délégation ayant été accordée à la responsable le 14 novembre 2023. Cependant la chambre relève que certains bons de commande ont également pu être signés par un agent du service communication, sans que ce dernier ne dispose de délégation, ce qui constitue là encore un risque juridique important. La chambre invite donc la ville à respecter ses délégations de signature.

Le positionnement de la direction de la communication dans l'organigramme et le rattachement hiérarchique de services administratifs au directeur et à l'une des collaboratrices de cabinet appellent donc une clarification et la chambre recommande à la commune de mettre fin aux attributions de directeur de la communication confiées au directeur de cabinet et au rattachement de services administratifs au cabinet.

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

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a transmis le support présenté au comité social territorial du 15 mars 2024 indiquant que le directeur et le collaborateur de cabinet, qui encadraient les services communication et relations extérieures, ne sont plus à la tête de ces services. Ces derniers devraient être désormais rattachés au directeur général des services uniquement. Il explique, par ailleurs, que la décision de créer un poste de directeur de la communication n'est pas encore arrêtée, notamment à cause de son coût.

2.4 La direction des affaires culturelles (DAC) et le Monastère Royal de Brou (MRB)

2.4.1 Les agents de la direction des affaires culturelles ayant des missions de communication

Le directeur de la direction des affaires culturelles (DAC) est mutualisé avec l'agglomération et occupe son poste à 50 % dans chaque entité. Au sein de la ville, il encadre quatre services pour lesquels plusieurs agents sont référents dans des domaines intéressant la communication, sans que leur poste ne soit entièrement dédié à cette mission (excepté pour le Monastère Royal de Brou, cf. *infra*) :

Le service ingénierie et ressources culturelles comprend un agent référent du portail culturel pour la direction, ce qui représente 10 % d'un ETP.

Les agents du service « actions culturelles » travaillent en lien avec le service communication pour l'élaboration des supports de communication réalisés par ceux-ci et la saisie sous Apidae (réseau d'informations touristiques). Le temps de travail sur ces missions n'a pas pu être chiffré par la ville.

Au sein du service « réseau de lecture publique », un agent est chargé de l'élaboration de la plaquette et de la coordination avec le service communication pour sa mise en page et son impression, ce qui représente 10 % d'un ETP. Un autre agent est chargée de l'élaboration de la plaquette et de la saisie des événements sur le site Apidae pour relayer sur les sites culture et de lui de l'office du tourisme. La saisie sur le site précité représente environ quatre jours de travail trois fois par an.

La direction des affaires culturelles gère en régie le centre d'art contemporain H2M, au sein duquel deux expositions sont organisées tous les ans. Seules les dépenses de communication liées à celles-ci sont reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°3 - Dépenses de communication de la DAC

<i>En € TTC</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Expositions H2M</i>	1 894	3 477	4 687	1 841	4 256	16 155
<i>Réseau de lecture publique</i>	1 108	5 885	766	1 415	3 888	13 062
<i>Belgitude</i>	7 380					7 380
Total	10 382	9 362	5 453	3 256	8 144	36 597

Source / note : Grands livres retraitement CRC

2.4.2 Le Monastère Royal de Brou (MRB)

Le Monastère Royal de Brou, situé à Bourg-en-Bresse et édifié au XVI^{ème} siècle, est une propriété partagée entre la ville et l'État¹². Ce dernier met à disposition du Centre des Monuments Nationaux (CMN)¹³ la partie lui appartenant. Dès le début du XX^{ème} siècle, le monastère est ouvert au public et transformé en lieu culturel ; puis, en 1922, le musée municipal des Beaux-arts, qui possède l'appellation « Musée de France », y est installé permettant de découvrir plus de cinq siècles d'histoire de l'art, du Moyen-Âge jusqu'à la création contemporaine. Ce bâtiment renommé a été élu « monument préféré des français » en 2014 et a attiré plus de 76 000 visiteurs en 2022.

¹² L'État possède l'église, le premier cloître et ses galeries, le bâtiment des hôtes qui le borde à l'ouest et le terrain entourant l'église sur 1 ha.

La Ville possède le reste des bâtiments monastiques : les 2^{ème} et 3^{ème} cloîtres et l'aile XIX^{ème} siècle où est installé le musée municipal d'art et d'archéologie (« Musée de Brou »).

L'État et la ville possèdent en propriété indivise la salle des États.

¹³ Le CMN a pour mission d'entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux appartenant à l'État dont il a la garde, d'en favoriser la connaissance, de les présenter au public et d'en développer la fréquentation lorsque celle-ci est compatible avec leur conservation et leur utilisation.

Photo n° 2 : Monastère Royal de Brou



Source / note : Bourg-en-Bresse destinations

Dans ce contexte, la gouvernance du bâtiment est régie par une convention qui établit les modalités de collaboration entre la ville et le CMN afin qu'ils assurent de concert, notamment, *« la communication et la promotion du Monastère tant en France qu'à l'étranger dans la perspective d'en augmenter la fréquentation par le développement d'une politique d'offre culturelle et artistique répondant aux attentes de tous les publics dans un esprit de service public culturel »*. Cette convention définit l'entité compétente en matière de recrutement selon les domaines¹⁴ et prévoit que le responsable de la communication, des relations publics et du mécénat est recruté par la ville.

Ainsi la DAC comprend un service « Monastère Royal de Brou (MRB) » qui comporte un pôle communication composé de deux agents, représentant deux équivalents temps-plein (ETP), entièrement dédiés aux missions de communication :

- une responsable communication, relations presse et mécénat, agent de catégorie A, titulaire ;
- une apprentie qui gère la communication digitale et les réseaux sociaux.

Toutefois ces agents sont mis à disposition du CMN. Ils occupent ainsi leurs missions à 50 % pour la ville et à 50 % pour le CMN.

Ce pôle a pour mission d'assurer la communication propre au Monastère, dans le but de promouvoir ses collections permanentes et les expositions temporaires qui s'y déroulent mais également d'assurer le rayonnement de ce patrimoine. Il pilote principalement la programmation culturelle mais est également associé à d'autres événements, tels que le festival « À la folie » et l'évènement « Couleurs d'amour », sans pour autant les piloter (la direction des affaires culturelles de la ville gère ces festivals).

Chaque année, un rapport d'activité très détaillé permet d'obtenir des informations relatives à l'activité du service communication du MRB, la fréquentation du site internet, des réseaux sociaux. Le rapport 2022 mentionne le développement, depuis 2020, de la

¹⁴ En 2022, le monastère comptait 35 agents dont 26 agents de la ville et 9 agents CMN. L'administrateur du monastère est recruté par la ville est mis à disposition à 50 % auprès du CMN dans le cadre de la convention 2021-2025.

communication digitale, grâce à la présence d'un apprenti entièrement dédié à cette mission. En outre la refonte du site internet doit permettre à celui-ci de devenir l'outil pivot de la communication du MRB mais également de mettre à disposition une information fiable et à jour.

L'essentiel des dépenses de communication concerne des prestataires externes notamment en matière d'impression, de signalétique ou encore de gestion des relations presse.

Durant toute la période, un marché de gestion de la relation presse du Monastère était en vigueur. Le plus récent a été conclu avec la société Agnès Renoult Communication en 2020¹⁵. L'objectif étant de promouvoir à l'échelle nationale le monument, le musée et sa programmation. La société a donc pour mission d'accompagner les temps forts du Monastère qui nécessitent des relations presses sur mesure. Elle apporte un conseil et une expertise au service communication sur ce sujet, définit la stratégie globale des relations avec la presse et gère ces dernières.

Le Monastère réalise également des campagnes de communication en lien avec ses expositions. Les magazines et journaux restent le premier moyen de diffusion pour le MRB qui n'hésite pas à assurer une diffusion dans divers journaux, lyonnais voire nationaux¹⁶. En 2020, des diffusions radio ont également été réalisées (sur RCF 01 et Radio Tropiques).

Tableau n°4 - Dépenses de communication Monastère Royal de Brou (hors dépenses de personnel)

<i>En € TTC</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Totaux
<i>Total conception et traduction</i>	-	13 264	9 279	12 921	5 585	41 049
<i>Total impressions hors signalétique (flyers, livrets, programmes d'activité, dépliants) et reprographie</i>	25 970	25 372	20 354	14 512	2 559	88 767
<i>Total prestataires photo</i>	520	4 323	2 845	3 260	1 860	12 808
<i>Total prestataire gestion relations presse</i>	13 000	3 800	16 560	25 260	20 640	79 260
<i>Total signalétique</i>	121	14 391	28 940	3 984	911	48 347
<i>Distribution brochures</i>	-	-	-	-	2 268	2 268
<i>Insertions publicitaires</i>	296	3 024	8 920	7 395	1 570	21 105
<i>Radio</i>	/	/	540	/	/	540
<i>Total général</i>	39 907	64 174	87 438	67 332	35 393	294 244

Source : grands livres de la ville – Retraitement CRC

¹⁵ Pour un montant de 25 000 € HT par période, soit 75 000 € HT pour 3 ans. Auparavant ce marché était conclu avec la société ASG communication.

¹⁶ Tels que le magazine Beaux-arts et cie, Mag 2 Lyon, la voix de l'Ain, le JSL, Lyon capitale ou encore Bulles de Gones.

2.5 Les services supports

D'autres acteurs concourent à la politique de communication de la ville.

Ainsi, la ville a créé un poste de chargé de mission « proxi » qui joue un rôle important dans la stratégie de communication. Cet agent, rattaché à la direction « citoyenneté et ville durable », assure le suivi de toutes les demandes des habitants en les redirigeant auprès des directions concernées et est le garant qu'une réponse soit apportée à chaque demande. Selon la ville, ces réponses sont un vecteur de lien et de communication essentiel avec les habitants. La chargée de mission organise les réunions des « Quinzaine citoyennes » (cf. *infra*), temps fort de communication avec les habitants des différents quartiers de la ville. Elle met en œuvre et coordonne également la communication relative aux travaux qui peuvent impacter le quotidien des habitants, à travers des actions telles que la distribution de flyers ou encore de courriers. D'après la ville, ses missions en lien avec la communication¹⁷ représentent 13 % d'un ETP.

Par ailleurs, une direction des systèmes d'information (DSI) est mutualisée entre Grand Bourg Agglomération et 16 communes dont la ville de Bourg-en-Bresse. Les prestations de la DSI sont refacturées en tenant compte du nombre de postes informatiques de chaque commune via l'attribution de compensation. Cette direction gère notamment l'achat, la maintenance et l'assistance des applications métiers mais également des sites web, messageries et outils collaboratifs de chaque collectivité. À ce titre, elle intervient auprès du service communication de la ville, en soutien sur les outils, et gère notamment la relation avec le prestataire chargé de l'hébergement et de la maintenance du site internet de celle-ci. La DSI peut être amenée, de manière ponctuelle, à intervenir sur le site internet mais ses interventions représentent moins de 5 jours par an, ce qui est peu significatif.

3 LES VECTEURS DE COMMUNICATION

3.1 Vue générale

La commune n'établit aucun document général présentant son activité de communication. Le service n'établit pas de plan de communication mais met en œuvre des actions de communication. Il ne dispose pas non plus d'indicateurs permettant d'évaluer celle-ci. L'appréciation de leur efficacité et pertinence s'effectue au fil de l'eau, soit en fonction de la fréquentation des événements, soit selon les retours adressés à la mairie ou via les réseaux sociaux.

Elle dispose tout d'abord d'un logo élaboré en interne dont les modalités d'utilisation sont précisées dans un guide accessible à partir du site internet.

¹⁷ La ville définit les missions communication de cet agent comme l'organisation des réunions de « quinzaine citoyenne » et la gestion des flyers et courriers. Le reste étant de la logistique selon la ville.



3.2 Les supports papier

3.2.1 Le magazine

La ville de Bourg-en-Bresse édite un magazine municipal dénommé « C'est à Bourg », imprimé en 40 000 exemplaires et comprenant 5 éditions par an. Il a vocation à traiter de l'actualité de la ville, expliciter les politiques publiques et présenter les projets de la municipalité. Il constitue le premier support d'information des habitants. Le magazine est complété par un supplément évènementiel, le « B'en'B », qui présente les différents événements et activités de la période. Durant la période estivale, la ville édite un guide supplémentaire spécial « été ».

Le magazine ainsi que les guides sont conçus et réalisés en interne par le service communication. Les sujets traités dans les supports sont d'abord débattus en réunion de service puis un comité de rédaction, composé de la responsable du service, du directeur, d'un ou deux élus selon les sujets, du journaliste et de la graphiste, valide les sujets. Les missions afférentes à la rédaction des supports sont ensuite réparties au sein du service.

La ville recourt à des prestataires afin d'assurer la relecture, la création des mots fléchés présents dans chaque édition ainsi que l'impression et la distribution.

Tableau n°5 - Dépenses liées au magazine et son supplément (en €)

Type de dépense (montants en €)	Comptes d'imputation utilisés	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Impression	6237	55 808	48 937	32 665	41 998	69 319	248 727
Distribution	6228	19 214	21 064	17 590	21 532	23 811	103 211
Relecture	6228	982	972	717	750	1160	4 581
Mots fléchés	6228	960	768	768	768	960	4 224
Total		76 664	71 741	51 740	65 048	95 250	360 743

Source : Grands livres

Le magazine et les suppléments sont diffusés sous format papier dans toutes les boîtes aux lettres de la commune. Alors que le magazine se compose, en moyenne, d'une vingtaine de pages, le supplément « B'en'B » en comprend une trentaine. La ville n'a jamais réalisé d'étude de lectorat ou encore de sondage pour ses magazines.

La chambre a pu vérifier que les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du CGCT sont respectées dans le cadre du magazine. Les élus de l'opposition bénéficient d'un droit d'expression dans les bulletins d'information destinés au grand public, dans la rubrique « Tribune ». Cette possibilité est inscrite dans le règlement intérieur.

Le magazine ainsi que les suppléments sont consultables sur le site internet de la ville, qui permet également d'accéder à des numéros plus anciens (mai / juin 2019).

Dans un objectif de diminution des frais relatifs au magazine, la ville a pour projet d'intégrer le supplément « B'en'B » en 4 pages au sein du magazine actuel afin d'abandonner ce second support.

3.2.2 Les autres publications

La ville produit de nombreux guides, disponibles sur son site internet. Dans le cadre du présent rapport, seuls les plus significatifs ont été sélectionnés. Ces guides ont vocation à informer les administrés sur des thèmes mis en avant par la commune. Par exemple, le guide « bien grandir à Bourg » a pour objectif de présenter les actions de la ville en « faveur de la réussite et bien-être des jeunes Burgiens » et donne toutes les informations pratiques.

Tableau n°6 - Liste des principaux guides édités par la ville

<i>Guides</i>	<i>Coûts en € TTC</i>
Guide des « bonnes pratiques pour partager l'espace public » (2021)	2 636
<i>Conception</i>	1 100
<i>Illustration</i>	528
<i>Impression</i>	888
<i>Relecture</i>	120
Guide « Bien grandir à Bourg » (2022)	5 287
<i>Conception</i>	2 695
<i>Impression</i>	2 352
<i>Relecture</i>	240
Guide de l'animal en ville (2021)	
<i>Impression</i>	348

Source : Grands livres de la commune

L'espace public est également un lieu de communication pour la ville qui utilise, outre le mobilier urbain (cf. *infra*), trois panneaux d'affichage dynamiques¹⁸. Ils sont implantés au centre-ville et permettent la diffusion de visuels sous la forme d'image ou de clips vidéo.

Par le biais du site internet, les associations peuvent réaliser des demandes de diffusion sur le réseau d'affichage dynamique en remplissant un formulaire. Le site indique de façon très précise le règlement et les modalités techniques permettant d'accéder à ces diffusions¹⁹. Les contenus municipaux concernent les événements ou encore la communication institutionnelle

¹⁸ Ils ont été achetés par la ville en 2014. La maintenance de ces panneaux est assurée par la société OXIAL pour un coût de 4 680 € TTC annuel.

¹⁹ Pour pouvoir y accéder, il faut être un organisme à but non lucratif, faire de l'information événementielle et les événements doivent se dérouler sur la ville de Bourg-en-Bresse.

et représentent 20 % des affichages. Les panneaux sont donc principalement utilisés par les campagnes associatives à hauteur de 80 %.

3.2.3 Les relations presse

La direction de la communication gère en interne les relations avec la presse. Cette mission est attribuée à une chargée de communication en particulier. Toutefois les agents du service sont polyvalents et peuvent intervenir de manière ponctuelle, notamment le journaliste infographiste, également chargé de communication.

La chargée de communication s'occupe des invitations presse, de la rédaction des communiqués de presse, des dossiers de presse et de l'organisation des conférences de presse de la collectivité. Elle envoie les fichiers aux journalistes au moyen d'un logiciel spécifique (Datapresse) et assure le suivi de ces fichiers. Elle réalise également une veille en matière de presse locale et compile ainsi des articles de presse intéressants des sujets considérés comme importants par la ville. Cette même personne, suit les demandes d'interviews et de reportages des journalistes en lien avec le directeur de la communication et la responsable de service.

La réalisation d'un communiqué de presse est proposée principalement par les agents du service communication et validée par la responsable. Une part infime (5 %) de ceux-ci est validée par le directeur notamment lorsqu'une prise de position formelle est nécessaire. La ville diffuse en moyenne 2 à 3 communiqués de presse par semaine qui permettent notamment de communiquer sur les événements culturels ou administratifs tels que le lancement des budgets représentatifs.

3.3 Les médias numériques

3.3.1 Le site internet

Obligation de publicité et ouverture des données

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

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

La ville possède un site internet qui présente les démarches au quotidien, les compétences, les informations pratiques, les actualités, les actions et projets ainsi que les services. Il est principalement alimenté par la direction de la communication qui s'occupe de la

mise en ligne d'informations pratiques pour le public, de valoriser l'action municipale, de l'intégration de certains contenus²⁰ et de la mise à jour de l'agenda événementiel. Certains agents d'autre services peuvent également alimenter le site de façon ponctuelle ou régulière notamment pour les rubriques de l'onglet « *Je participe* » et pour toutes les publications relevant de l'administration de la collectivité telles que les annonces d'emploi, la rubrique marchés publics, les arrêtés de circulation ou encore les délibérations du conseil municipal.

Pour les administrés, l'onglet « *démarches / au quotidien* » permet de réaliser de nombreuses demandes en ligne notamment pour les actes d'état civil puisque le site de la ville renvoie au site « *servicepublic.fr* ».

Le site internet de la ville est hébergé par le prestataire EOLAS, qui assure également sa maintenance²¹. Comme évoqué *supra*, la DSI peut intervenir sur le site internet de la collectivité d'un point de vue technique mais de façon très ponctuelle (moins de 5 jours par an).

La collectivité est dans l'incapacité de produire les chiffres de fréquentation du site internet car, selon elle, « *l'accès au compte statistique n'était pas prévu dans le marché de prestation* ». Elle ne peut donc tirer aucune conséquence des actions de communication mises en place à travers son site.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur affirme qu'il se dotera du module permettant d'effectuer à l'avenir l'analyse statistique de cette fréquentation sans toutefois préciser à quelle échéance.

3.3.2 Les réseaux sociaux

La ville est présente sur les principaux réseaux sociaux : Facebook, Instagram, X (ex Twitter) et LinkedIn. Ces comptes sont gérés par la direction de la communication et plus précisément par les deux community manager qui assurent l'administration générale de ceux-ci, la création de contenus spécifiques, la « e-réputation » de la ville et couvrent les événements en direct. Ils s'occupent également de la gestion de la diffusion en direct du conseil municipal.

La ville n'a pas d'objectif de publication, mais réalise de nombreux posts permettant de retracer son activité notamment sur Facebook et Instagram. La ligne éditoriale est semblable pour chacun des réseaux (valoriser les actions, informer et créer un sentiment de communauté) hormis pour LinkedIn pour lequel l'objectif est plutôt axé sur l'attractivité.

La chaîne YouTube permet de diffuser les enregistrements des conseils municipaux, mais également quelques vidéos promotionnelles de la commune²² ainsi que les « Facebook live » du maire. Ces derniers ont été plus nombreux en 2021 et varient selon les années (5 en 2021 contre 2 en 2022 et 1 en 2023). L'objectif de ces directs est de répondre aux questions posées par les administrés mais aussi de présenter les nouveautés décidées par la municipalité.

²⁰ Comme le magazine municipal et son supplément.

²¹ Le coût de cette externalisation est intégré dans le reversement de l'attribution de compensation de la ville à l'agglomération pour le service informatique mutualisé (les prestations de la DSI mutualisée sont refacturées aux collectivités adhérentes sur la base d'une clé de répartition qui est le coût par pc).

²² Telles que le projet concernant « l'allée de Challes au naturel », les projets relatifs au budget participatif, le Tour de France, le jumelage avec la ville de Bad Kreuznach ou encore les événements tels que la journée de la femme.

Le service alimente les réseaux notamment grâce à la photothèque réalisée en interne : un des agents du service est chargé de trier les photos de chaque événement afin de les insérer dans cet outil, qui est administré par le service communication. Il dispose également d'un outil dédié aux montages vidéos, « play-play », utilisé par le service communication pour alimenter les réseaux sociaux et diversifier ses publications.

Les réseaux sociaux sont suivis à l'aide des outils d'analyse associés aux comptes professionnels de la collectivité. Depuis octobre 2021, la ville édite chaque mois des statistiques permettant de suivre le nombre d'abonnés, de publications, de réactions, de commentaires, de partages mais également les trois meilleurs contenus publiés. À la fin de l'année, elle peut également analyser les publics par type de média.



Facebook demeure le réseau social comptant le plus grand nombre d'abonnés même si Instagram se développe également. La ville utilise aussi le site Calaméo afin de diffuser différents documents tels que le magazine, son supplément ou encore des publications diverses en lien avec les événements de la ville (guides de l'animal en ville, livret du spectacle « Couleurs d'amour », lettres d'informations, programme de la fête de la musique...).

Tableau n°7 - : Évolution du nombre d'abonnés aux réseaux sociaux entre 2021 et 2023

	Décembre 2021	Décembre 2022	Juillet 2023
Facebook	14 292	17 178	18 173
Instagram	/	6 987	7 859
X (ex Twitter)	3 804	4 008	4 085
Youtube	394	461	510
Linkedin	/	/	2 597

Source : réponses des collectivités à la chambre

Le service communication est donc très actif sur les réseaux sociaux et se tourne de plus en plus vers la communication digitale, sans toutefois se fixer des objectifs en la matière, ni analyser l'impact de ses publications sur le public visé par celle-ci.

3.3.3 Les insertions médias

La ville a principalement recours à des insertions dans les magazines tels que la Voix de l'Ain et le Journal de Saône-et-Loire (Ebra Média Bourgogne) pour réaliser ses campagnes

de communication qui concernent notamment le spectacle « Couleurs d'Amour ». Pour les autres publications, seule l'inauguration du Carré Amiot a donné lieu à une insertion magazine, le reste concernait les guides été ou les festivités d'hiver. La ville utilise également la diffusion de films promotionnels dans les cinémas ainsi que la diffusion radio dans une très faible proportion.

Tableau n°8 - Dépenses insertions médias pour la ville (hors service Monastère Royal de Brou)

<i>En € TTC</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Totaux
Presse²³ dont :	19 089	14 612	23 447	21 036	14 127	92 311
<i>La Voix de l'Ain</i>	10 399	10 999	13 270	13 020	8 616	56 304
<i>Ebra Media Bourgogne</i>	6 482	1 602	7 936	8 016	5 511	29 547
<i>Hebdos communication</i>	/	2 011	2 241	/	/	4 252
<i>Le Progrès</i>	2 208	/	/	/	/	2 208
Films publicitaires MEDIAFRANCE	/	6 251	5 002	1 440	3 329	16 022
Radio Radio Tropiques	690	1 200	/	/	/	1 890
Total général	19 779	22 063	28 449	22 476	17 456	110 223

Source : grands livres de la ville – Retraitement CRC : recherche dans les comptes 6231 / 6236 / 6238 par objet de mandat et par tiers.

La presse demeure le média dans lequel la ville de Bourg-en-Bresse réalise le plus d'insertions. Toutefois les montants consacrés restent modestes, et ces insertions n'appellent pas d'observation de la part de la chambre.

3.4 Les principales opérations de communication

Ces événements, qu'ils soient récurrents ou ponctuels, ont un coût significatif²⁴ : en effet, outre la prestation artistique, ils sont souvent accompagnés de prestations de sonorisation, d'animations lumineuses ou autres. Toutefois, seules les actions de communication proprement dites, visant à promouvoir l'événement, ont été chiffrées.

3.4.1 Les événements récurrents

La communication de la commune est structurée par des événements récurrents, parmi lesquels nombre d'événements festifs et culturels ou événementiels.

²³ Le spectacle « Couleurs d'amour » représente 64 % des dépenses relatives aux insertions dans les journaux (59 339 € sont consacrés à cet événement sur la période).

²⁴ Le spectacle Couleurs d'amour a eu un coût de 84 420 € en 2018 et 64 879 € en 2019, 26 877 € en 2021 et 13 853 € en 2022. Les spectacles des jeudis du kiosque ont eu un coût de 43 252 € en 2018, 51 493 € en 2019, 47 900 € en 2020, 55 080 € en 2021 et de 47 799 € en 2022. Les festivités d'hiver (programme 0F05.C8) ont représenté 60 718 € en 2018, 76 064 € en 2019, 83 284 € en 2020, 70 478 € en 2021, et 98 894 € en 2022.

Tableau n° 9 - Principaux événements récurrents organisés par la commune

Période	Type d'événements
Janvier	Vœux Nuit de la lecture (2018, 2020)
Février	
Mars	Redécouvrons la nuit (2019, 2022) Journée de la femme
Avril	Exposition de printemps (H2M)
Mai	Journée de l'Europe Nuit des musées (MRB) Printemps culturel (2018, 2019, 2022)
Juin	Fête de la musique Fête de la nature (2018, 2019, 2021, 2022) Musique au kiosque : les jeudis du kiosque
Juillet	Fête de l'été : samedis en ville, petits bals du dimanche Ainpertinentes (biennale d'art populaire (2018) À la folie (festival musique monastère de Brou)
Août	Couleur d'amour (mise en lumière du Monastère royal de Brou, de l'hôtel de ville et du théâtre)
Septembre	Cœur de ville en fête Accueil des nouveaux habitants Journées européennes du patrimoine (JEP)
Octobre	Miel party Opération ville propre (2018 à 2022) Octobre rose
Novembre	Quinzaine citoyenne Exposition d'automne (H2M)
Décembre	Fête des lumières / Bourk en fête

Source : Ville de Bourg-en-Bresse

Le tableau ci-après présente le coût des principales opérations de communication. Compte tenu des évolutions de la comptabilité analytique évoquées *infra*, ceux-ci ont été plus particulièrement appréhendés par le biais des libellés des grands livres. Nombre de prestations ont par ailleurs été réalisées en interne.

Tableau n°10 - Opérations récurrentes - dépenses de communication

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Festival Couleurs d'amour</i>	36 762	29 558	25 317	25 349	29 441	146 027
<i>Festival à la folie</i>	4 021	4 822	5 311	6 523	9 778	30 454
<i>Printemps culturel de Bourk</i>	7 380					7 380
<i>Bourk en fêtes</i>	372	1 625	336	143	938	3 414
Total	48 535	36 005	30 964	32 015	40 157	187 676

Source : Grands livres – retraités CRC

La commune organise très régulièrement des réceptions lors d'événements officiels (commémorations, cérémonies officielles, remise de distinction, jumelages, accueil de délégations étrangères) ainsi que pour favoriser le lien avec les habitants (accueil des nouveaux arrivants, banquet et feu d'artifice du 14 juillet, conseils citoyens, remise de cartes électorales).

Les inaugurations d'équipements municipaux donnent lieu à une réception, ce qui est également le cas lors des festivals ou d'événements sportifs (jumping, grand prix de tennis). Le nombre d'invités à celles-ci varie de moins d'une dizaine à plusieurs centaines pour les événements les plus significatifs (inauguration avenue Alsace-Lorraine, office de tourisme et médiathèque Camus, maison de la culture), échanges scolaires, commémoration de la libération de Bouvent, journée de la femme) et représentent un montant total qui n'appelle pas d'observations.

Tableau n° 11 - Réceptions organisées par la ville de Bourg-en-Bresse

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Nb de réceptions</i>	72	71	16	18	55	
<i>Coût total (en €)</i>	39 196	30 892	11 993	7 108	25 035	114 224

Source : Ville de Bourg-en-Bresse

La présentation des vœux du maire à la population fait, chaque année, l'objet de l'envoi de cartes de vœux, de l'organisation d'une cérémonie à l'exception des années post crise sanitaire et d'une publicité pour l'événement. La conception des cartes de vœux, qui existent désormais sous forme numérique, a été externalisée en 2021 et 2022. Les différentes dépenses générées par cet événement sont retracées ci-après.

Tableau n° 12 - Dépenses liées aux vœux à la population

<i>En €</i>	2018	2019	2 020	2021	2 022	Totaux
<i>Cartes de vœux</i>	5 666	6 350	5 687	4 484	8 948	31 135
<i>Signalétique</i>	1 264	1 164	2 805	0	0	5 233
<i>Nb d'invités</i>	350	350	400			
<i>Coût de la réception</i>	824	613	1 286			2 723
<i>Totaux (hors réception)</i>	6 930	7 514	8 492	4 484	8 948	36 368

Source : Grands livres retraitement CRC

3.4.2 Les opérations ponctuelles

Les services relations extérieures et communication de la commune de Bourg-en-Bresse organisent aussi des événements ou des campagnes plus ponctuelles, dont les plus importantes sont les suivantes :

Tableau n° 13 - Principales opérations ponctuelles de communication

Année	Principales réalisations
2018	Inauguration avenue d'Alsace Lorraine Zone de rencontre Vélo en ville pédalez futé Renouvellement des conseils citoyens Campagne service aux habitants Ceci n'est pas de l'art : campagne contre les déjections canines
2019	Inauguration médiathèque Camus Opération ville propre Commerce en ville
2020	Opération ville propre Communication de crise – Covid Campagne de soutien au commerce de centre-ville Ville départ du Tour de France e-consultation site du parc de la Madeleine (363 réponses)
2021	Ça roule dans mon quartier (consultation publique à propos du plan vélo). Communication Covid : vaccination Festival numérique Envie en lieu et place du printemps culturel annulé en raison de la pandémie Mise en place d'une cabine de télé consultation Colorez Bourg ²⁵ (à la suite d'une exposition au MRB) Campagne de gratuité pour les Burgiens, des abonnements au réseau de lecture publique Appel à projet du 1er budget participatif
2022	e-consultation Ville à 30km / h Ça roule dans mon quartier Inauguration carré Amiot Vote Budget participatif Capitale française de la culture Sobriété énergétique Aide à l'achat de vélos Terre de Jeux 2024

Source : Comptes-rendus des réunions du service communication

Dans le cadre du Covid, la commune a aussi été conduite à réaliser un certain nombre d'actions de communication, essentiellement de type affichage, permettant d'informer la population.

Tableau n° 14 - Dépenses de communication liées à la crise sanitaire

En €		2020	2021	Total
Total		17 127	11 951	29 077

Source : grands livres de la commune

²⁵ Invitant les habitants à combler différents manques sur la voie publique avec des briques de type Légo.

3.4.3 Les dépenses liées à la démocratie de proximité

La commune de Bourg-en-Bresse a mis en œuvre différents dispositifs de participation citoyenne à la vie publique. Outre les quinzaines citoyennes, qui sont des réunions publiques deux fois par an, elle s'appuie sur une charte de la démocratie locale, régulièrement actualisée, six conseils citoyens regroupant des habitants, renouvelés tous les trois ans²⁶, la mise en œuvre d'ateliers thématiques et des missions à thème. Des campagnes « ville propre », de ramassage d'ordures et de propreté urbaine ont été mises en œuvre en 2019 et 2020 dans le cadre des conseils citoyens. Un triporteur a également été acquis. Un budget « participatif » de 400 000 € d'investissement, dont l'affectation interviendra à la suite d'un vote entre différents projets²⁷ contribuant au vivre ensemble et / ou à la transition écologique a aussi été mis en œuvre.

Tableau n°15 - Dépenses de communication liées aux actions de démocratie de proximité

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Frais d'impression et reprographie		1 600		5 372	2 807	9 779
Réceptions	1 997	2 324	193	575	918	6 007
Films	1 380					1 380
Location stand, salons	450	1 020				1 470
Achats d'espaces publicitaires	490					490
Triporteur				5 371		
Objets promotionnels	788	600		465		1 853
Total	5 105	5 544	193	11 782	3 725	26 349

Source : Grands livres retraitement CRC

3.4.4 Les opérations conjointes avec Grand Bourg Agglomération

Le 18 septembre 2020, Bourg-en-Bresse a été ville de départ de la 19^{ème} étape du Tour de France dont le déroulement était particulier en raison de la crise sanitaire. Elle l'a aussi accueilli en 2023.

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

La commune de Bourg-en-Bresse, associé à Grand Bourg Agglomération, a aussi été candidate en 2022 au titre de capitale française de la culture en 2024, label piloté par le ministère de la Culture qui distingue, tous les deux ans, le projet d'une commune se démarquant par son implication dans ce domaine, ainsi que celle de ses habitants et de ses acteurs culturels.

Les dépenses de communication intervenues à ce titre ont été principalement confiées à l'agence de communication Cités Plume. La ville a également communiqué sur son site internet

²⁶ Instances instaurées en 2009, ouverts à tous les habitants dès l'âge de 16 ans, regroupant en 2021, lors du renouvellement, 190 personnes.

²⁷ Proposés par tout habitant de la commune âgé de plus de 16 ans.

et sur les réseaux sociaux. Elle envisage d'utiliser les axes développés à l'occasion de ce projet pour faire évoluer le festival culturel, qu'elle organise à chaque printemps.

Tableau n°16 - Dépenses de communication des opérations menées avec GBA

En €	2020	2022	Total
Inauguration carré Amiot		7 596	7 596
Tour de France	3 589		3 589
Capitale française de la culture		20 884	20 884
Total	3 589	28 480	32 069

* : les frais d'organisation ont été réglés par Grand Bourg Agglo

Source : Grands livres retraitements CRC

3.5 Les autres vecteurs de communication

3.5.1 Le mobilier urbain

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

Durant la période de contrôle, le marché de 2007 a été exécuté et a constitué un vecteur de communication important pour la ville. Elle a ainsi bénéficié de 52 campagnes annuelles sur les panneaux publicitaires dont 10 campagnes d'informations événementielles annuelles prises en charge par le titulaire (cf. *annexe n° 2*)²⁸. Le service communication est toutefois resté compétent dans la création des visuels et a pris à sa charge certaines impressions selon les plannings transmis²⁹. D'après les grands livres, le coût de ces impressions s'élève à 23 408 € sur la période. La ville a choisi, en accord avec le titulaire du marché, les sites d'implantation sur son domaine public, suivant les besoins exprimés.

Le service communication de la ville a géré le planning des campagnes de communication durant la période. Ce vecteur lui a permis de mettre en avant des événements récurrents tels que les festivals « Couleurs d'amour » et « À la folie », la foire de la Saint Martin ou encore les festivités d'hiver, mais également des campagnes plus ponctuelles comme le

²⁸ Article 2 du CCTP.

²⁹ À titre d'exemples, en 2021, la ville a imprimé la campagne relative au « centre commerce Bourg » en 2022 ou encore celle relative à l'événement « Le Zoom » 2022.

« Centre commerces Bourg », la médiathèque Camus, le renouvellement des conseils citoyens ou encore le budget participatif.

La ville a permis à l'agglomération de bénéficier d'une à deux campagnes de communication par an sur le mobilier urbain autre que les abris-voyageurs³⁰. D'autres tiers ont également bénéficié de cette possibilité dans une moindre mesure³¹. La chambre relève que cette possibilité n'a pas résulté du marché mais d'accords non formalisés entre les deux entités ; cette pratique n'est donc pas très transparente pour appréhender les conditions réelles d'exécution du marché. L'ordonnateur, s'engage dans le cadre du contrat de concession et pour l'avenir, à assurer une formalisation de ces accords.

D'après les grands livres, 10 782 € TTC ont été versés par la ville à la société Decaux durant la période contrôlée pour des prestations d'affichages et d'impressions dans des villes extérieures à l'agglomération – extraterritoriales - (Mâcon et Oyonnax), notamment pour promouvoir le festival « Couleurs d'amour ».

En 2023, la ville et l'agglomération ont décidé de renouveler les prestations de mobiliers urbains à travers une concession de service. Ce contrat a été attribué à la même société le 30 mars 2023. Bien que la définition du périmètre n'ait pas été fondamentalement modifiée par rapport à 2007³², une clause relative à la communication extraterritoriale impose au prestataire, deux fois par an, de proposer un réseau de 200 faces minimum sur la région, pour des campagnes à rayonnement régional. Dans la pratique, il est envisagé que la ville et l'agglomération se répartissent ces campagnes extraterritoriales. La chambre invite donc la ville à formaliser ces accords par écrit afin d'assurer une plus grande transparence des conditions d'exécution, ce qu'elle s'engage à mettre en œuvre.

Si la ville continue à pouvoir déployer 52 campagnes annuelles sur les mobiliers urbains, en plus des campagnes extraterritoriales précitées (cf. *annexe n° 2*), elle n'a plus à verser le forfait au titre de la location maintenance des abris bus non publicitaires³³. Le concessionnaire se rémunère désormais, à titre principal, sur la base des recettes tirées de l'exploitation publicitaire des mobiliers urbains, même si les autorités concédantes peuvent commander via un bordereau de prix unitaire (BPU) annexé au contrat des prestations de déplacement ou de dépose / repose de mobilier qu'elles assumeront financièrement³⁴.

Selon la ville, la concession est un vecteur de communication très précieux qui a permis à la fois la gratuité totale des campagnes de communication et une diminution de 30 % de la surface de publicité commerciale. Elle permettra aux deux entités bénéficiaires de

³⁰ L'agglomération a pris à sa charge les coûts d'impression des campagnes.

³¹ Centre commerces Bourg en 2018, Keolis en mars 2021, La Tannerie (scène de musique actuelle) en février 2022.

³² Le contrat de concession porte sur :

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

³³ Dans le cadre du marché de 2007, le forfait mensuel de location maintenance des abris bus non publicitaires était payé par GBA à partir de l'avenant 1 signé le 23 mars 2009 (cf. *infra*).

³⁴ Au-delà des 5 % de mobiliers installés par an par le concessionnaire.

communiquer à moindre coût. La ville indique avoir diminué près de 60 % des faces qui lui étaient réservées, impactant l'étendue de sa communication, dans le but de ne pas réduire le nombre d'abris-voyageurs pour GBA, intégrés au contrat sans contrepartie financière de la part de la collectivité (le forfait ayant disparu). Sur ce point, la chambre constate la baisse du nombre de mobiliers urbains dans le contrat de concession et la disparition du forfait lié au changement de forme de contrat.

3.5.2 L'utilisation du réseau de transport en commun

La ville n'est pas compétente en matière de transport en commun car celle-ci est du ressort de la communauté d'agglomération, autorité organisatrice de la mobilité (AOM) qui met en œuvre une politique volontariste en faveur des alternatives à la conduite automobile. À ce titre, elle a confié la gestion et l'exploitation du service public de transports de voyageurs à la société Keolis dans le cadre d'une délégation de service public (DSP). Ce contrat constitue un vecteur de communication important pour l'intercommunalité car il prévoit différentes clauses permettant à celle-ci de bénéficier de d'affichages publicitaires. Mais ce vecteur de communication a également bénéficié à la ville durant la période de contrôle.

La convention permet à l'agglomération de disposer d'un droit d'affichage gratuit d'une durée totale de 12 semaines par an sur les espaces publicitaires des véhicules. La deuxième semaine de chaque mois est réservée à GBA pour sa propre communication. À ce titre, l'agglomération permet à la ville de bénéficier de ces campagnes d'affichage prévues dans le contrat de DSP, sans contrepartie financière. Durant la période sous revue, la ville s'en est servie pour communiquer sur le festival « Couleurs d'amour », pour lequel un affichage a eu lieu tous les ans mais également pour l'inauguration du carré Amiot (événement commun à la ville et à l'agglomération). Le service communication de la ville élabore les affiches, gère et finance leurs impressions puis les transmet à la société Keolis pour affichage. Ce partenariat ponctuel entre la ville et l'agglomération résulte d'accords informels³⁵ tout comme pour le mobilier urbain. La chambre l'invite donc à formaliser ces accords pour assurer une plus grande transparence. En réponse aux observations provisoires, la ville s'engage à formaliser les partenariats entre elle et l'agglomération.

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

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

La jurisprudence administrative³⁶ considère que l'achat de places de stade s'analyse comme un achat de prestations de services assujéti à ce titre aux dispositions du code des marchés publics. Ainsi, il appartient à la personne publique de déterminer avec précision la nature et l'étendue des besoins à satisfaire³⁷. Dans la mesure où elles ne peuvent être conclues

³⁵ Le service de la communication de GBA tient un planning concernant les événements pour lesquels un affichage sera réalisé à l'arrière des véhicules, la ville s'insère dans ce planning.

³⁶ TA Lyon, 19 avr. 2007, Forquin.

³⁷ Article L. 2111-1 du code de la commande publique.

qu'avec un prestataire déterminé, elles ne sont pas soumises aux formalités de publicité et de mise en concurrence instaurées par ledit code.

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

Quant aux achats d'espaces dans les enceintes sportives, ils visent à promouvoir l'image de la collectivité³⁸. Les contrats dits de partenariat portant sur des prestations telles que l'achat de places, la location de loges et l'achat d'espaces publicitaires, se rattachent ainsi à des dépenses de communication.

La commune de Bourg-en-Bresse accueille trois clubs sportifs :

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

Les équipements sportifs correspondant ont été transférés à l'agglomération qui les subventionne également.

Les relations avec les clubs ont pris deux formes : pendant la plus grande partie de la période contrôlée, elles reposaient sur des conventions annuelles, document unique traitant, à la fois, des missions d'intérêt général au titre desquelles des subventions sont versées et des prestations de communication qui donneront lieu à une facture. À partir de 2021 / 2022³⁹, des conventions de partenariat distinctes portant sur les prestations de communication ont été conclues. Alors que les conventions de subvention étaient souvent signées très tardivement⁴⁰ dans la saison sportive, les conventions de prestations le sont désormais en début de saison. L'achat et le suivi de celles-ci sont effectués par le service communication.

Les prestations de communication portent principalement sur la présence du logo de la ville notamment sur les maillots de l'équipe, des affichages avant match, des annonces micro, le parrainage de matchs avec notamment des coups d'envois fictifs et des accès VIP, dont le nombre est souvent très peu précis. Elles donnent lieu à des factures dont le libellé ne permet pas exactement de savoir quelles prestations⁴¹ ont été réalisées et qui sont parfois adressées à la commune avant la fin de la saison sportive⁴². Des prestations supplémentaires peuvent être facturées en fonction des résultats des clubs et de l'achat de places en plus grand nombre. La

³⁸ Extrait du guide d'aide au contrôle sur la communication externe des collectivités et établissements publics locaux.

³⁹ Les conventions annuelles 2020 / 2021 pour la JL Bourg, 2021 / 2022 pour USBPA, 2021 / 2022 pour la FBBP01 (foot) n'ont pas pu être fournies par la commune dans le cadre du contrôle.

⁴⁰ Notamment FBBP01 : convention du 2 mars 2020 pour la saison 2019 / 2020 ; JL Bourg Basket pro : convention du 6 juillet 2019 pour la saison 2018 / 2019 ; l'USBPA : 1^{er} août 2019 pour la saison 2018 / 2019.

⁴¹ USBPA : factures des saisons 21 / 22 et 22 / 23 mentionnant simplement « contrat de partenariat » ; FBBP01 : facture du 1^{er} février 2023 qui mentionne les prestations sans indiquer par exemple le nombre d'accès VIP vendus.

⁴² FBBP01 : facture du 15 décembre 2021 pour la saison 2021 / 2022, facture de février 2023 pour la saison 2022 / 2023, USBPA : facture du 7 février 2023.

commune a par ailleurs choisi de régler l'ensemble des prestations de communication liées à la saison 2019-2020, pourtant interrompue par la crise sanitaire.

La commune bénéficie, d'une part, de places pour les matches au titre des missions d'intérêt général assurées par les clubs⁴³ qu'elle a soutenues financièrement. L'attribution des places n'a pas été contrôlée par la chambre.

En application du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ont l'obligation de publier sur leur site internet les données essentielles des conventions de subventions à partir de 23 000 €. À défaut, elles peuvent adresser ces éléments à l'autorité compétente, aux fins de publication sur le portail unique interministériel auquel un lien doit renvoyer à partir du portail. La chambre observe que ces données ne figurent pas sur le site internet et invite donc la commune à respecter cette obligation. La ville complètera les données essentielles des conventions de subventions à partir de 23 000 €.

La ville achète, d'autre part, des places VIP ou dans un contexte de parrainage de matches dans le cadre des contrats de prestations de communication. Ces places représentent un volume limité, sous les réserves évoquées *supra* liées au peu de précisions des conventions et des factures. La commune indique qu'elles sont attribuées à des élus ou à des agents mais sans qu'aucun outil n'ait été mis en place pour suivre celles-ci ou même vérifier que le nombre acheté correspond aux besoins. La chambre rappelle qu'il appartient à la collectivité de s'assurer du strict respect d'un intérêt général défini par l'assemblée délibérante, dans le cadre de l'achat de telles prestations. Celui-ci ne peut être établi, lorsque la ville n'a pas une connaissance précise des bénéficiaires et que leur attribution à certains de ses agents ou à certaines personnes choisies de manière discrétionnaire ne relève pas nécessairement de l'intérêt général. La ville s'engage, en réponse aux observations provisoires, à mettre en place un outil de suivi des bénéficiaires de ces places.

De plus, l'attribution de places aux élus et aux agents peut être regardé par l'URSSAF comme un avantage en nature soumis à cotisations sociales.

La chambre invite donc la commune à veiller à ce que les contrats de prestations soient plus précis et à se doter d'un outil de suivi permettant d'assurer la transparence des attributions de l'ensemble des places et notamment de celles acquises dans le cadre des prestations de communication.

⁴³ Places de matchs offertes aux jeunes des sections sportives du département, actions avec les centres sociaux burgiens, organisation de stage de foot d'une semaine dans le cadre d'adolidays, projets basket école avec 5 joueurs pros et plusieurs écoles primaires, invitation de jeunes ou de licenciés rugby.

Tableau n° 17 - Prestations de communication et achats de places, locations de loges et d'espaces publicitaires dans les équipements sportifs – en €

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>JL Bourg Basket</i>	25 288	31 260	30 000	49 992	40 000	176 540
<i>USBPA</i>	26 000	27 600	27 600	26 600	30 000	137 800
<i>FBBP01</i>	26 961	24 378	33 928	24 000	22 421	131 688
Total	78 249	83 238	91 528	100 592	92 421	446 028

Source : grands livres

Par ailleurs, la commune ne s'assure pas complètement que le montant des achats de prestations de services respecte les limites fixées par le code du sport⁴⁴. Ce contrôle a été réalisé lors de la contradiction sur le rapport d'observations provisoires, uniquement avec la FBBP 01 et l'USBPA pour les années 2019 à 2022. L'ordonnateur s'engage, pour l'avenir, à vérifier le respect des dispositions précitées, en lien avec les clubs et les collectivités partenaires.

3.6 Le respect des règles électorales

En application de l'article L. 52-1 du code électoral, il est interdit d'utiliser tout procédé de publicité à des fins de propagande électorale pendant les six mois précédant le mois de l'élection, soit pour la période sous revue, pendant les mois de septembre 2019 à mars 2020.

Au cours de ces mois, les quelques événements relevés n'ont pas excédé le champ de la communication autorisé en période pré-électorale.

4 LES RESSOURCES HUMAINES AFFECTÉES À LA COMMUNICATION

Seuls les dossiers des agents rattachés au service communication ou contribuant directement ou significativement aux actions de communication sont évoqués dans ce chapitre.

⁴⁴ Article D. 113-6 du code du sport : « Le montant maximum des sommes versées par les collectivités territoriales ou leurs groupements à une société mentionnée à l'article L. 122-1 en exécution de contrats de prestation de services, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général mentionnées à l'article L. 113-2, est fixé à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente de la société dans la limite de 1,6 million d'euros par saison sportive. ».

4.1 L'évolution des effectifs du service communication

Le service communication était composé en 2018 de deux tiers de titulaires et d'un tiers de contractuels sur emplois permanents. Cette proportion s'est progressivement inversée et il ne comporte aujourd'hui plus qu'un tiers d'emplois titulaires. Les effectifs du service proprement dit ont diminué au cours de la période en lien avec la modification du périmètre de celui-ci⁴⁵ et avec deux départs en retraite. Certains agents ont une ancienneté importante.

Le tableau suivant reprend, au 31 décembre de chaque exercice de la période examinée, ainsi qu'au 30 juin 2023, l'effectif du service de la communication, en ETP (hors communication interne).

Tableau n°18 - Répartition des effectifs du service de la communication au 31 décembre (en ETP)

Au 31 / 12	2018	2019	2020	2021	2022	Juin 2023
Catégorie A	3,5	2,5	2,25	2,25	2,7	2,7
Dont titulaires	1,45	0,45	0,45	0,45	0	0
Dont collaborateur de cabinet	0,25	0,25	0,25	0,25	0,21	0,21
Dont contractuels	1,8	1,8	1,5	1,5	2,5	2,5
Catégorie B	3,35	4,3	3,4	3,4	1,4	2,4
Dont titulaires	2,35	2,35	1,4	1,4	1	1
Dont contractuels	1	2	2	2	0,4	1,4
Catégorie C	1	1	1	1	2	3
Dont titulaires	1	1	1	1	2	2
Dont contractuels	0	0	0	0	0	1
Effectif total (hors communication interne)	7,8	7,8	6,65	6,65	6,1	8,1

Source : Bourg-en-Bresse – retraitement CRC.

4.2 Les contrats des directeurs de cabinet et de la communication successifs

Le poste de directeur de la communication⁴⁶, qui n'apparaît pas sur le tableau des emplois de la commune, a été pourtant occupé de 2014 à octobre 2021 par M. X auquel a succédé M. Y.

M. X a signé un contrat de travail comme directeur de cabinet et directeur de la communication à temps complet qui ne figurait pas dans son dossier administratif. Son second contrat de travail, conclu en 2020, indique qu'il est embauché à temps complet comme directeur de cabinet et de la communication. Aucun de ces deux contrats ne précise quel est l'emploi de

⁴⁵ Séparation du service communication et du service relations extérieures en février 2022.

⁴⁶ Aucune déclaration de vacance de poste n'est donc intervenue en 2021 alors qu'une fiche de poste a été rédigée.

référence utilisé. Or, l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit que la rémunération et le régime indemnitaire d'un collaborateur de cabinet ne peuvent excéder 90 % de ceux versés à l'agent occupant, soit l'emploi fonctionnel de direction le plus élevé, soit celui de l'agent doté du grade administratif le plus élevé. Si l'absence de mention de l'indice brut terminal servant de référence ne permettait pas de s'assurer aisément que cette rémunération et les évolutions intervenues en octobre 2018 et mai 2020 respectaient ces dispositions, l'ordonnateur en a apporté la preuve en réponse aux observations provisoires. Par ailleurs, alors qu'il était embauché sur un emploi à temps complet, M. X occupait, en parallèle, le poste de directeur de cabinet de la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B, dite aussi Grand Bourg Agglo) depuis avril 2017⁴⁷, sans que ce cumul entre deux emplois, dont un à temps complet, n'apparaisse dans son dossier administratif⁴⁸. Enfin, ce contrat qui évoque deux emplois avec des statuts différents (cabinet et emploi administratif) n'a pas été transmis au contrôle de légalité.

M.Y a été recruté comme directeur de cabinet à temps non complet (0,85 ETP) sans référence à des missions en matière de communication qu'il a pourtant exercées dès son arrivée, et pour lesquelles une fiche de poste a été établie. Seules ses fonctions de directeur de cabinet, était mentionnées dans ce contrat qui ne correspondait donc pas aux fonctions réellement exercées. Il n'a en outre pas été transmis au contrôle de légalité, ce que la commune indique être lié à une erreur administrative.

En réponse aux observations provisoires, la ville a produit un nouveau contrat signé avec l'intéressé à compter du 1^{er} février 2024 qui respecte les conditions du décret du 16 décembre 1987 cité *supra*.

En outre, les deux directeurs successifs occupent, au titre de leurs fonctions de directeurs de la communication, un poste administratif qui n'apparaît pas dans le tableau des effectifs de la commune. Ils sont enfin rémunérés par des crédits destinés à un emploi de cabinet alors que les fonctions exercées relèvent en partie d'emplois administratifs.

4.3 Le recrutement des agents

Sur l'ensemble de la période sous revue, 16 personnes ont travaillé au sein de la direction de la communication, dont sept qui en sont parties, principalement pour des mutations interne ou des départs en retraite.

Après analyse des dossiers des personnels de la direction de la communication, la chambre a pu relever plusieurs anomalies relatives au recrutement ou à la gestion de la carrière de ces agents.

Tout d'abord, les recrutements d'agents contractuels n'ont pas tous fait l'objet d'une déclaration de vacance d'emploi. Or, préalablement à toute embauche de titulaire comme de contractuel, l'autorité territoriale est tenue de respecter diverses obligations en matière de déclaration de vacance d'emploi et de publication. En effet, aux termes de l'article L. 411-8 du

⁴⁷ À hauteur de 10 % d'ETP d'avril 2017 au 15 juillet 2020 puis de 0,15 ETP à partir d'août 2020.

⁴⁸ Article 25 septies de la loi du 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, applicable du 1^{er} février 2020 au 1^{er} mars 2022, ensuite devenu l'article L. 123-7 du CGFP.

code général de la fonction publique (CGFP), toute nomination d'un agent impose que l'emploi soit préalablement déclaré vacant selon les modalités prévues par l'article L. 313-4 du CGFP. La chambre rappelle que cette déclaration de vacance, dont la durée est d'au minimum un mois⁴⁹, constitue une formalité obligatoire, et que le délai raisonnable généralement admis entre la déclaration de vacance et la nomination est de l'ordre de deux mois. À défaut, et conformément à la jurisprudence administrative, les nominations d'agents concernés doivent être considérées comme ayant été prises à l'issue d'une procédure irrégulière. La notion de délai raisonnable vise notamment à satisfaire au principe de mobilité des fonctionnaires et à leur permettre de postuler.

La publication d'un avis de vacance n'est pas systématique. Ainsi, outre le poste de directeur de la communication évoqué *supra*⁵⁰, le remplacement de la responsable de service a été pourvu en interne par une contractuelle. Certains contrats de travail conclus avec un agent du service ont été renouvelés alors que les déclarations de vacances étaient soit très courtes, soit non effectuées.

Une sélection des candidatures est ensuite effectuée par le service ressources humaines puis par le service communication. Les candidats sont reçus par un jury⁵¹.

Certains contrats comportent des irrégularités : l'un des agents du service a signé deux contrats le même jour pour deux motifs différents, le second se rattachant à une délibération qui n'avait pas encore été adoptée. L'ordonnateur reconnaît que ce second contrat n'aurait pas dû être établi avant la délibération. Le motif invoqué pour recourir à un contractuel est parfois erroné, pour l'un des agents du service, son premier contrat évoquant un accroissement temporaire d'activité alors qu'il est en poste dans le service depuis plusieurs années.

Enfin, les grades évoqués sont parfois peu cohérents : ainsi, des chargés de communication avec des attributions similaires peuvent être considérés comme rédacteurs ou comme attachés. La chambre relève à cet égard l'absence d'adéquation entre les fonctions réellement exercées et le cadre d'emploi, les agents de catégorie C n'exerçant, en principe, que des missions d'exécution. L'ordonnateur justifie ceci par la situation historique des agents.

La chambre recommande donc à la commune de s'assurer du plein respect des règles fondant le recrutement des personnels contractuels et des règles de transparence qui y sont associées.

Recommandation n° 3. : S'assurer du respect des règles applicables et de la transparence des procédures pour le recrutement des personnels contractuels et des règles qui y sont associées.

⁴⁹ Décret n° 2022-598 du 20 avril 2022, modifiant le décret n° 2018-351 du 28 décembre 2018.

⁵⁰ La commune indique que le poste a été supprimé en 2014. Il existe néanmoins mais ses attributions sont confiées au directeur de cabinet.

⁵¹ Composé a minima d'un élu, majoritairement l'adjoint au maire en charge des ressources humaines, d'un représentant du service et d'un représentant de la DRH.

4.4 Les conditions d'emploi

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux cadres d'emploi équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité⁵² qui comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. L'assemblée délibérante doit fixer les conditions d'attribution, le plafond et le taux moyen des indemnités applicables dans le respect du principe de parité⁵³.

La commune a transposé le régime indemnitaire par une délibération du 25 juin 2018, qui en ouvre, notamment, le bénéfice aux contractuels sur emplois permanents. Outre les plafonds maximum mentionnés dans celle-ci, la commune a élaboré une grille interne définissant les montants moyens versés. Par ailleurs, même si des versements au titre du CIA sont prévus dans la délibération, aucun des agents du service communication n'en bénéficie, la commune indiquant réserver ceux-ci aux agents soumis à des sujétions ou à des amplitudes horaires particulières. Toutefois, le versement du CIA doit être lié à la manière de servir. Le motif avancé par la commune contrevient donc à la réglementation.

Aussi, la chambre recommande-t-elle à la commune de veiller à la pleine application du complément indemnitaire annuel (CIA), en respectant les dispositions du décret du 20 mai 2014.

Recommandation n° 4. : Veiller à l'application régulière du complément indemnitaire annuel (CIA) en respectant les dispositions du décret du 20 mai 2014.

4.5 Les conditions de départ

Les conditions de départs des agents n'appellent, par contre, pas d'observations particulières. Les agents ayant quitté le service au cours de la période sont partis dans le cadre d'une mutation interne, à la retraite ou dans une autre collectivité. Il a été vérifié qu'aucune prestation n'avait été commandée auprès des deux agents partis en retraite.

⁵² Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 devenu l'article L. 714-4 du CGFP.

⁵³ Articles 1 et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 : le régime ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes.

4.6 La masse salariale liée aux dépenses de communication

La masse salariale liée aux dépenses de communication a été calculée à partir de la rémunération annuelle brute des agents ayant, en tout ou partie, des missions qui s'y rattachent, à laquelle ont été ajoutées les charges patronales⁵⁴. La proportion retenue est celle qui est indiquée dans les développements *supra*. Un tiers de la masse salariale du service relations extérieures a ainsi été prise en compte. Les dépenses de personnel du cabinet n'ont pas été prises en compte, à l'exception de la part consacrée par les directeurs successifs à la communication.

Tableau n° 19 - Masse salariale brute dédiée à la communication

En €	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Service communication</i>	342 713	316 962	308 281	265 063	236 589
<i>Service relations extérieures</i>	45 683	52 045	52 306	54 654	70 371
<i>Direction des affaires culturelles</i>	41 565	32 677	49 748	62 565	81 045
<i>Chargée de mission proximité</i>	4 230	4 458	4 493	4 592	4 934
Total	434 191	406 143	414 828	386 873	392 939

Source : fichiers paye retraitement CRC

La masse salariale du service communication a ainsi diminué au cours de la période contrôlée de 9,5 %, en lien avec des départs en retraite remplacés notamment par des agents plus jeunes, pour contribuer au développement de la communication digitale. La part consacrée à la communication par les trois autres services est, par contre, en nette progression au cours de la période. L'ordonnateur a d'ailleurs transmis le détail des ETP relevant de ces services et consacrés à la communication.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

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

5.1 L'organisation de la commande publique

5.1.1 Les règles internes à la ville

Le service de la commande publique, rattaché à la direction de l'administration générale, est constitué de quatre agents en plus de la responsable du service. Durant la période sous revue,

⁵⁴ Calculée sur la base de 0,38 % de la rémunération salariale brute.

deux accords-cadres passés par voie de procédure adaptée, et relatifs à l'impression du magazine, ont été gérés par le service commande publique.

Les achats inférieurs à 40 000 € HT sont gérés en autonomie par les services opérationnels, à l'aide des procédures et des modèles disponibles sur l'intranet de la collectivité. Le service commande publique recommande de recourir à la sollicitation de devis dans le cadre de la bonne utilisation des deniers publics et de l'efficacité de la commande publique et valide les rapports d'analyse des offres pour les achats entre 10 000 et 40 000 € HT. Il intervient sur demande des services et assure une mission de conseil. Au-delà de ce seuil, des procédures existent également, afin de répartir le rôle et les missions de chaque service. Les procédures mises à disposition par le service commande publique sont précises et complètes et n'appellent pas d'observation de la part de la chambre.

Au sein de la direction de la communication, un agent s'occupe de tous les achats et réalise les demandes de devis, gère les bons de commande ainsi que la notification des contrats pour les achats inférieurs à 40 000 € HT. Toutefois la chambre relève que les devis demandés ne font pas l'objet d'un suivi ni d'un archivage au sein de la collectivité⁵⁵, ce qui n'offre aucune garantie de régularité ni de traçabilité et expose la collectivité à un risque contentieux. La chambre invite donc la collectivité à être plus rigoureuse sur ce point. Pour les achats d'un montant plus important, la responsable de service ou l'agent précédemment évoqué assure la définition du besoin, rédige les cahiers des charges techniques et l'analyse des offres. Le service commande publique est responsable de la partie administrative des consultations, jusqu'à leur notification.

⁵⁵ Ce constat est établi sur la base d'un échantillonnage du dossier informatique « Devis 2022 » qui ne contient pas systématiquement les demandes de devis adressées aux différents prestataires ni même le retour de ceux-ci, permettant de garantir le respect de l'obligation posée par l'article R. 2122-8 du code de la commande publique.

5.1.2 La nomenclature des familles d'achats et l'insuffisant contrôle du respect des seuils

Marchés publics de faible montant

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

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

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

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

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

La ville de Bourg-en-Bresse dispose d'une nomenclature des achats, mise en place en 2001 : chaque achat correspondant à un besoin récurrent en fournitures ou services doit être rattaché à celle-ci. Cette nomenclature est bien intégrée dans le logiciel financier car elle ressort dans les grands livres. Pour autant, au sein de la ville, aucun service n'assure le contrôle du respect des seuils sur la base de celle-ci (cf. *infra*). Le service commande publique indique que les besoins récurrents sont identifiés dans le cadre d'un tableau de suivi. Pour les besoins ponctuels, les services comptent les seuils sur une année par typologie de marchés.

Cette pratique appelle les observations suivantes de la chambre :

- dans la mesure où aucun recensement des besoins ponctuels n'est effectué tout au long de l'année, et que chaque service assure sa propre computation, aucune transversalité n'est assurée avec les autres directions ayant des besoins relevant d'un même code de la nomenclature ;
- la mission du contrôle du suivi des seuils par famille d'achat n'est pas affectée à un service en particulier alors que la nomenclature est intégrée au sein du système financier de la collectivité.

La chambre invite donc la ville à contrôler les règles relatives à la computation des seuils à travers la nomenclature des familles d'achat qu'elle a mise en place et à respecter les familles définies pour le même type de prestations. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à s'y conformer.

5.2 Le contrôle de certains marchés publics

5.2.1 Le marché d'impression du magazine de la ville et de son supplément, conclu en 2018

En 2018, la ville a conclu un accord-cadre relatif à l'impression de son magazine et de son supplément avec l'entreprise ESTIMPRIM. La procédure adaptée a été choisie en raison de la durée du contrat (trois ans à compter du 1^{er} septembre 2018) ainsi que de son montant maximum fixé à 65 000 € HT par période, soit 195 000 € HT sur la durée totale⁵⁶. Le montant précité, ainsi que le montant minimum défini (25 000 € HT par période, soit 75 000 € HT sur la durée totale) ont été respectés, toutefois des sommes de faible valeur ont été versées à la société pour des prestations d'impression ne faisant pas partie du marché (cf. *infra*)⁵⁷. L'ordonnateur s'engage à intégrer à l'avenir, ces prestations ponctuelles dans le périmètre du marché.

La procédure de passation a été contrôlée et n'appelle pas d'observation majeure (cf. *annexe n° 1*). Cependant, la chambre constate que la ville a restreint le périmètre du marché aux seules impressions des magazines et des suppléments sans intégrer les diverses impressions réalisées par les services de la ville et notamment celles de brochures qui rentreraient dans le périmètre des impressions « offset » défini dans la nomenclature. Le marché n'intègre pas non plus les impressions de flyers, affiches ou encore cartes de vœux, ce qui conduit la ville à dépasser les seuils de mise en concurrence pour cette famille d'achat (cf. *infra*).

Par ailleurs, l'analyse réalisée n'est pas toujours conforme aux sous-critères annoncés dans le règlement de la consultation (RC). À titre d'exemples, la « qualité de l'impression et du papier au vu des échantillons imprimés fournis par le candidat » (pondérée à 20 %), prise en compte dans le cadre de la valeur technique, n'a pas été jugée de la même façon entre l'ensemble des candidats et nuit aux principes d'égalité de traitement et de transparence. Les commentaires pour certains soumissionnaires mettent en avant les références produites et non la qualité des échantillons comme l'exigeait le sous-critère. Enfin, pour d'autres sociétés, la qualité de l'impression n'a pas été abordée.

Par ailleurs, l'analyse révèle que la collectivité tient compte de la qualité du prestataire actuel. La chambre rappelle que l'analyse doit se fonder, uniquement, sur les documents remis par les soumissionnaires et les critères annoncés dans le règlement de la consultation. Elle ne peut valoriser un candidat au motif qu'il s'agit du prestataire sortant ou au regard de considérations relatives aux prestations fournies à l'occasion de l'exécution d'un précédent marché. En réponse à la contradiction, la ville s'engage à ne plus faire figurer cette information dans ses rapports d'analyse des offres.

La ville a également analysé les délais au titre de la valeur technique. Or, plusieurs sociétés ont répondu avec des délais supérieurs à ceux définis dans le CCTP sans que la collectivité ne relève cela comme une irrégularité ou ne réalise de demande de régularisation comme le prévoyait l'article 59 du décret 2016-360 du 25 mars 2016, applicable à la procédure. Il en va de même pour le dernier sous-critère « Mesures prises pour le respect de

⁵⁶ Le seuil de procédure formalisée s'élevait à 221 000 € HT pour les marchés de fournitures courantes et services.

⁵⁷ En 2018 : 6 471,60 € TTC pour l'impression d'encarts.
En 2021 : 2 091,60 € TTC pour de l'impression de dépliants.

l'environnement dans le cadre de la mission confiée au prestataire » pour lequel une société a répondu en proposant la prestation en « option supplémentaire ». Or une telle réponse est irrégulière car les prestations devaient être chiffrées dans le bordereau des prix unitaires (BPU). La chambre invite donc la ville à être plus rigoureuse dans la définition de ses critères et sous-critères et dans les analyses qu'elle réalise.

5.2.2 Le marché d'impression du magazine de la ville et de son supplément, conclu en 2021

En 2021, la ville a relancé la procédure de passation relative à l'impression de son magazine et de son supplément, dans les mêmes conditions que celle de 2018⁵⁸. Le titulaire de ce nouvel accord-cadre, après analyse, est la société COMIMPRESS.

Tout d'abord, la chambre relève qu'avant le lancement de la procédure, les services de la ville se sont réinterrogés sur le besoin lors d'une réunion de lancement qui a donné lieu à un compte-rendu, ce qui apparaît être une bonne pratique. Toutefois, ce document mentionne l'utilisation de la pratique du sourcing⁵⁹, sans que celui-ci ne soit défini, ni tracé, ou encore ne permette de savoir si d'autres fournisseurs ont été sollicités, ce qui ne garantit pas l'égalité de traitement entre les candidats. La chambre rappelle que l'égalité de traitement entre les candidats doit être respectée y compris en phase de préparation de lancement d'une nouvelle procédure. Il ne peut donc être demandé au seul titulaire du marché de produire des échantillons, sans rompre le principe précité.

Ensuite, l'analyse réalisée manque de transparence et ne permet pas de savoir si les exigences fixées par le dossier de consultation des entreprises (DCE) ont été respectées par les sociétés. Ainsi, pour le sous-critère « qualité de l'impression et du papier au vu des échantillons fournis », les éléments mentionnés dans le rapport d'analyse laissent penser que tous les échantillons demandés n'ont pas été remis par les soumissionnaires. La ville n'a pourtant pas réalisé de demande de régularisation alors qu'elle était prévue par l'article 6 du RC et que conformément à l'article L. 2152-1 du Code la commande publique « *l'acheteur écarte les offres irrégulières, inacceptables ou inappropriées* ».

Les autres sous-critères de la valeur technique n'ont pas été modifiés par rapport à la première consultation⁶⁰ ; les mêmes remarques restent applicables. La ville fait référence pour l'un des soumissionnaires à sa qualité de « *prestataire actuel, ayant démontré sa capacité à réaliser la prestation de manière qualitative* ». Or, cet élément ne doit pas être pris en compte dans le cadre de l'analyse, comme cela a été développé *supra*. En outre, les commentaires ne

⁵⁸ Durée de l'accord-cadre : 1 an reconductible 2 fois par période de 1 an, soit 3 ans au total.

Montant minimum : 25 000 € HT par période, soit 75 000 € HT sur 3 ans.

Montant maximum : 65 000 € HT par période, soit 195 000 € HT sur 3 ans.

⁵⁹ Permise par l'article R. 2111-1 du code de la commande publique (CCP).

⁶⁰ Sous-critère 2 : Compétences techniques et organisationnelles mises en œuvre dans le cadre de la mission confiée au prestataire :

- Capacité des équipes à vérifier et signaler les problèmes éventuels des fichiers fournis par la Ville ;
- Parc machine adapté aux quantités, à la qualité souhaitée et au respect des délais ;
- Capacité de respecter les délais incompressibles de livraison sur deux sites géographiques précisés par le marché

- Sous-critère 3 : Mesures prises pour le respect de l'environnement dans le cadre de la mission confiée au prestataire.

permettent pas de comprendre les notes attribuées, ni la différence de points entre les soumissionnaires.

En cours d'exécution, la ville a conclu une modification de contrat avec la société COMIMPRESS afin de faire face à la hausse des coûts du papier suite à la période COVID. Cette modification a été conclue de manière temporaire et en application de l'article R. 2194-5 du CCP, ce qui n'appelle pas d'observation.

La chambre invite la commune à plus de rigueur dans la préparation de ses marchés notamment dans la mise en œuvre de la recherche des prestataires (sourcing), dans la définition de ses critères ainsi que dans l'analyse des offres réalisées, afin de respecter les grands principes de la commande publique définis à l'article 3 du code de la commande publique. L'ordonnateur s'engage à se conformer aux exigences fixées par le code et à améliorer ses pratiques.

5.3 Le marché relatif à la fourniture, location, installation, entretien et exploitation commerciale de mobiliers urbains

Comme évoqué supra (partie 3.5.1 « *Le mobilier urbain* »), la ville, en sa qualité de coordonnateur du groupement de commandes constitué avec l'agglomération, a conclu le 22 octobre 2007 un marché⁶¹ avec la société Decaux pour une durée de 12 ans. Ce marché étant hors période de contrôle, la chambre n'a pas contrôlé la procédure de passation.

Cependant, en cours d'exécution, six avenants ont été conclus avec le titulaire dont quatre durant la période de contrôle, que la chambre a donc analysés. Ils sont retracés dans le tableau ci-dessous. La ville et GBA ont fourni en cours de contrôle une explication commune sur les conditions de conclusion des avenants.

Tableau n°20 - Liste des avenants conclus durant la période de contrôle⁶² et dans le cadre du marché de fourniture, location, installation, entretien et exploitation commerciale de mobiliers urbains

N° d'avenant	Date signature	Modifications introduites
3	29 / 07 / 2019	- Prolongation de la durée d'exécution du marché pour une durée d'un an maximum afin de mettre en place la nouvelle concession de services et de la période pré-électorale. La nouvelle échéance du marché est fixée au 22 octobre 2020 - Incidence financière de 8,33 % du montant initial du marché en raison de la prolongation du versement du prix global et forfaitaire au titulaire pour la location et maintenance des abris voyageurs non publicitaires.

⁶¹ Marché négocié sans publicité ni mise en concurrence avec la société DECAUX en application de l'article 35-II 3° du CMP.

⁶² Les deux premiers avenants sont hors période de contrôle :

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

COMMUNE DE BOURG-EN-BRESSE - ENQUÊTE SUR LA
COMMUNICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

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

Source : Avenants au marché – Retraitement CRC

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

- Concernant les prolongations successives

La ville justifie la durée initiale de 12 ans par la durée d'amortissements des équipements nécessaires à la fourniture de panneaux de communication et abris voyageurs et explique que cette durée répondait aux exigences de l'article 16 du code des marchés publics (CMP) qui prévoyait : « [...] la durée d'un marché ainsi que, le cas échéant, le nombre de ses reconductions, sont fixés en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. »

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

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

L'avenant n° 4 est principalement justifié par le contexte de crise sanitaire ainsi que la défaillance de l'un des co-traitants en charge de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, responsable du travail sur le futur contrat de concession. Sur cet avenant, la chambre partage l'avis de la ville sur le fait que la pandémie Covid et les règles applicables à cette époque permettaient de recourir aux sujétions techniques⁶³ imprévues et de prolonger la durée du marché.

L'avenant 5 est justifié par le fait qu'un premier avis allotissant la concession ait dû être retiré au motif qu'il était inadapté. En outre, la ville invoque le décalage de la révision du futur règlement local de publicité qui était, selon elle, le socle indispensable pour que les candidats à la concession puissent avoir une conception précise de l'environnement juridique qui leur serait applicable. Elle invoque également la nécessité d'assurer la continuité de service auprès des usagers, notamment pour les transports publics assurés par la CA3B.

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

Pour ces deux derniers avenants, l'existence des sujétions techniques imprévues citées *supra* n'est pas vraiment démontrée. La chambre constate que la collectivité ne peut se servir de la nécessité d'assurer la continuité de service public auprès des usagers « *en particulier celui des transports publics assuré par la CA3B* » en raison du retard pris dans le lancement de la nouvelle procédure. En prolongeant la durée à plus de 15 ans, les conditions initiales du marché ont été modifiées de manière substantielle⁶⁴.

- Concernant l'incidence financière totale

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

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

Selon la ville, ces avenants n'ont généré aucun surcoût, ni dépenses supplémentaires et elle indique que le montant du marché est « majoritairement lié au chiffre généré ». Sur ces points, la chambre constate qu'un forfait était payé mensuellement à la société Decaux pour la location maintenance des abris-voyageurs et que le titulaire a continué à percevoir les recettes

⁶³ Conseil d'État, 7^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, du 30 juillet 2003, 223445 : ne peuvent être regardées comme des sujétions techniques imprévues au sens de l'article 20 du code que des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la signature du contrat et dont la cause est extérieure aux parties, telle la pandémie de COVID.

⁶⁴ Les articles 43, 72 et 89 des directives 2014 / 23 (concessions), 2014 / 24 (marchés publics, secteurs classiques) et 2014 / 25 (marchés publics, secteurs spéciaux), puis l'article 139 du décret 2016-360 5° et désormais l'article R. 2194-7 du CMP définissent les modifications substantielles. Sont substantielles des modifications qui introduisent des conditions, qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient permis l'admission de soumissionnaires autres que ceux qui ont été initialement admis ou qui auraient permis de retenir une offre autre que celle qui a été initialement retenue.

liées à l'exploitation commerciale des mobiliers urbains qui entrent dans la valorisation du marché. Par conséquent les avenants ont bien eu un effet sur le montant initial du marché et notamment un coût pour l'agglomération qui versait ce forfait. Seul l'avenant n°4 pouvait satisfaire les conditions posées par l'article 20 précité.

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

5.4 Les prestations récurrentes conclues en dehors des procédures appropriées

Les règles relatives à la computation des seuils imposent à la ville de déterminer la nature et l'étendue de ses besoins avec précision. En sa qualité d'acheteur public, elle ne peut se soustraire à l'application des procédures en scindant ses achats entre les différents fournisseurs, sans qu'une procédure de mise en concurrence appropriée ne soit lancée, conformément aux dispositions de l'article R. 2121-6 du code de la commande publique. Bien qu'une nomenclature interne existe, aucun service ne s'assure du respect de ces règles par famille d'achats homogènes définies (cf. *supra*).

Le contrôle des grands livres a ainsi démontré que certaines dépenses en matière de communication n'étaient pas prises en compte de manière transversale au sein de la ville. Elles concernent principalement l'impression de supports, autres que le magazine et son supplément, ou encore les prestations de signalétiques⁶⁵ et sont recensées dans les tableaux présentés en annexes.

La chambre invite la ville à regrouper les prestations susceptibles de constituer une même famille d'achat au sein d'un marché transversal.

En outre, le chambre relève la récurrence de certains fournisseurs sur la période tels que le prestataire Breed Marie Clémentine qui a réalisé des conceptions graphiques durant toute la période⁶⁶, Kammo studio créative⁶⁷ ou encore l'agence TEDS⁶⁸. Claudine Moulloud est intervenue toute la période pour les prestations de relecture et de corrections notamment des magazines⁶⁹, Philippe Imbert pour la réalisation des mots mêlés ou fléchés⁷⁰ et La Poste pour la distribution des magazines⁷¹. Bien que certains montants ne soient pas significatifs, elle rappelle les dispositions de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique : « *L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes [...]. L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas*

⁶⁵ Le montant relatif aux objets promotionnels a été vérifié et s'élève à 18 247 € sur la période, ce qui est peu significatif.

⁶⁶ Pour un montant de 19 350 € TTC sur la période.

⁶⁷ Pour un montant de 21 775 € TTC sur la période.

⁶⁸ Pour un montant de 34 735 € TTC sur la période.

⁶⁹ 4 581 € ont été versés pour le magazine et 605 € pour des prestations de relecture et de corrections autres que le magazine.

⁷⁰ 4 224 € TTC ont été versés sur la période.

⁷¹ Pour un montant de 102 973 € TTC sur la période.

contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. ». Elle attire donc l'attention de la ville sur la nécessité de ne pas contracter systématiquement avec les mêmes opérateurs et l'invite à conserver les demandes de devis adressées afin de prouver qu'elle a répondu à cette exigence.

La chambre recommande donc à la ville d'actualiser sa nomenclature interne et de contrôler les règles relatives à la computation des seuils.

Recommandation n° 5. : Actualiser la nomenclature des familles d'achats homogènes et mettre en œuvre un contrôle des règles relatives à la computation des seuils.

6 LES DÉPENSES DE COMMUNICATION

Cadre budgétaire et comptable

La ville de Bourg-en-Bresse applique la nouvelle instruction budgétaire et comptable M57 depuis l'exercice 2023 (instruction M14 auparavant).

Dans la nomenclature fonctionnelle, les dépenses de communication sont identifiées sous la fonction « 0 - Services généraux », dans la rubrique « Information, communication et publicité » (rubrique codifiée 023 sous l'instruction M14 puis 022 sous l'instruction M57⁷²). Contrairement à la comptabilité analytique qui permet de dégager les prix de revient, la nomenclature fonctionnelle permet uniquement de répartir, par secteur d'activité et par grande masse, les crédits ouverts et consommés au budget.

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

6.1 La qualité de l'information financière

Les budgets qui sont soumis à l'assemblée délibérante incluent une présentation par fonction, qui détaille notamment pour les fonctions intéressant la communication, ce qui relève des charges à caractère général et des dépenses de personnel. Les rapports de présentation et d'orientation budgétaires ne comprennent, par contre, pas de mentions particulières relatives à la communication, à l'exception d'un rappel sur les actions menées en faveur de l'égalité hommes / femmes.

⁷² Les autres fonctions sont : 1 – Sécurité ; 2 - Enseignement, formation professionnelle et apprentissage ; 3 – Culture ; 4 – sport et jeunesse, 5. Interventions sociales et santé ; 6. Famille 7 : Logement, 8 : Aménagement et services urbains, environnement, 9 : action économique.

L'évaluation des charges de communication, de même que leur évolution, ne peuvent toutefois pas être mesurées par une simple lecture de la fonction 023 de la nomenclature fonctionnelle. En effet, le périmètre de celles-ci a évolué au cours de la période contrôlée : à partir de 2020, un certain nombre de dépenses qui lui étaient rattachées ont été réparties entre les fonctions 024 (fêtes et cérémonies), 020 (administration générale), 94 (aide aux commerces et aux services marchands), 114 (autres services de protection civile), et 33 (actions culturelles).

Dès lors, l'analyse des différents budgets laisse supposer une diminution globale des sommes liées à la fonction communication, en raison de la baisse des dépenses de personnel qui lui sont imputées entre 2019 et 2020. Celles liées à la fonction 024 progressent par contre très nettement à partir de 2021. La somme cumulée des dépenses liées aux fonctions 023 et 024 a, ainsi, presque doublé entre 2018 et 2022. La commune explique que l'évolution des dépenses de personnel de la fonction 024 s'explique par le rattachement à celle-ci d'une partie des agents du service technique manifestations.

Tableau n° 21 - Évolution des fonctions 023 et 024

	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	BP 2023 (M57)
Fonction 023 (puis 022 en M57)	746 537*	812 937	427 523	454 725	497 879	459 850
dont charges à caractère général (011)	296 238	347 907	86 983	158 388	185 181	
dont dépenses de personnel (012)	439 848	454 579	340 539	295 868	312 698	
Évolution		3,35 %	- 25 %	- 13 %	6 %	5 %
Fonction 024 (puis 023 en M57)	24 482	28 481	305 613	408 124	766 999	805 308
dont charges à caractère général (011)	19 182	21 210	235 452	194 777	245 006	
dont dépenses de personnel (012)	5 300	7 270	70 160	202 896	511 542	
Évolution		37 %	865 %	189 %	152 %	10 %
Total fonctions 023 et 024	771 019	841 418	733 136	862 849	1 264 878	1 265 158
Évolution	-	9 %	-13 %	18 %	47 %	0 %

Source : Comptes administratifs

*Dont 10 450 € d'autres charges de gestion (compte 65)

Les rapports sur les comptes administratifs n'évoquent pas particulièrement les dépenses de communication, à l'exception de celui relatif à l'exercice 2020, qui explique leur diminution par l'impact de la crise sanitaire ayant entraîné l'annulation d'un certain nombre d'événements et l'absence de parution du magazine municipal.

Toutefois, l'existence de ces présentations par fonction permet aux élus et aux citoyens de disposer de quelques éléments d'information, nonobstant les changements de périmètres observés.

6.2 La comptabilité analytique

La commune dispose d'une comptabilité analytique qui lui permet d'analyser ses dépenses par service gestionnaire⁷³, par opération et par ligne de crédit. L'activité du service communication relève ainsi des opérations OF05.B1 (administration et réception de travail), OF05.B2 (communication thématique), OF05.B3 (bulletin municipal) et OF05.B4 (Multimédia). Les programmes OF05.C1 (fêtes et manifestations) et OF05.C2 (cérémonies officielles) relèvent depuis 2020 de la fonction 024. Le rattachement des mandats aux lignes de crédit dans les grands livres est aussi de nature à fiabiliser cette comptabilité analytique. La comparaison effectuée entre certaines extractions analytiques et les calculs de la chambre⁷⁴ aboutit, pour certaines, à des résultats cohérents, mais, pour d'autres, à des montants moins précis.

Enfin, la ville de Bourg-en-Bresse a mis en œuvre depuis le budget primitif 2021 une nouvelle forme de budget analytique intitulée « budget vers la transition écologique » qui analyse l'impact sur l'environnement des dépenses budgétées et exécutées. L'objectif est de prendre conscience de l'impact écologique des choix budgétaires et d'envisager des alternatives bénéfiques. Toutefois, cette démarche, qui n'apparaît pas sur le site internet de la commune et ne fait pas l'objet d'actions de communication particulières, semble être davantage destinée, à ce stade, à un usage interne, visant à orienter les dépenses dans une logique de transition écologique.

La commune dispose ainsi d'outils comptables lui permettant d'identifier et de suivre ses dépenses en matière de communication. Elle pourrait toutefois mieux les identifier dans les différents documents de présentation budgétaire.

6.3 Les imputations comptables

Le contrôle a mis en évidence que certaines dépenses de communications étaient imputées en compte divers, ne permettant ainsi pas une complète traçabilité de celles-ci⁷⁵.

⁷³ Le service communication porte le numéro 5.

⁷⁴ Bulletin municipal OF05.B3 ; par contre, Couleur d'amour OF41.C16 ne reprend pas l'ensemble des dépenses apparaissant dans les libellés des mandats à ce titre

En €	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
<i>Festival Couleurs d'amour (par programme)</i>	32 370	26 668	13 052	3 859	3 787	79 737
<i>(Extraction par libellé de mandat)</i>	36 762	23 307	25 317	21 869	24 761	132 016

⁷⁵ Prestations d'achats de places et de prestations de communication auprès des clubs sportifs imputées en compte 6288 (autres services extérieurs - divers) ou 6238 (publicité relations publiques – divers) ; Compte 6228 « Rémunération d'intermédiaires et honoraires – Divers » : Pour MRB : 102 745 € sur la période notamment pour de la prestation de services (exemple : marché de gestion de la relation de presse avec Agnès Renoult Communication). Pour le service communication : 152 000 € sur la période (notamment les contrats de distribution avec la Poste).

6.4 L'évolution des dépenses en matière de communication

Dans le cadre de l'enquête, la commune de Bourg-en-Bresse a transmis une estimation de ses dépenses de communication qu'elle indique s'élever à 15,39 € par habitant en 2018, à 15,88 € en 2019, à 13,16 € en 2020, à 13,02 en 2021 et à 14 € en 2022.

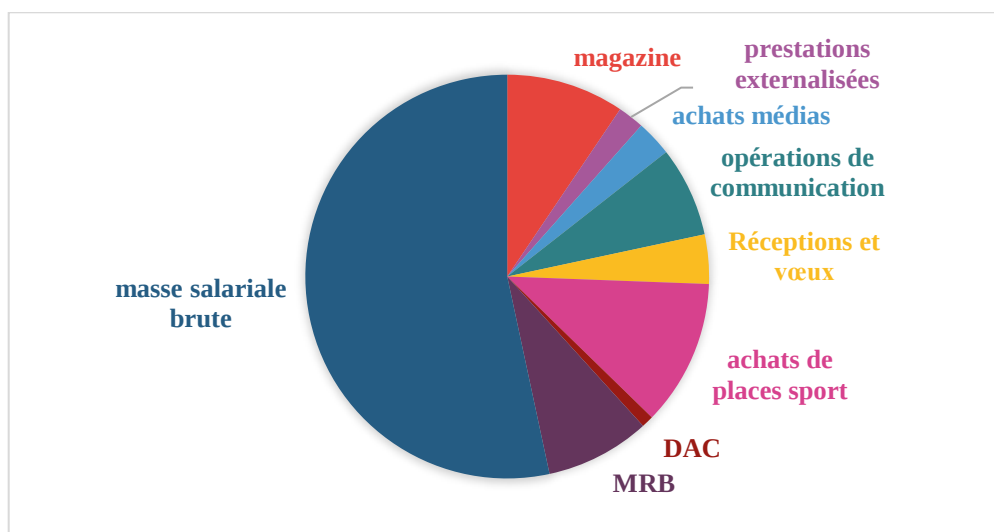
Le recensement des dépenses de communication effectué par la chambre a été établi à partir des libellés⁷⁶ des grands livres⁷⁷ du seul budget principal, sous réserve de la complétude de ceux-ci, qui ont permis d'aboutir aux montants détaillés *supra*. Ce recensement présente donc un caractère évaluatif et non exhaustif. La chambre n'a, ainsi, pas retenu l'ensemble des dépenses au titre des impressions ou de la signalétique, faute de pouvoir établir, au sein de celles-ci, à l'exception de celles listées *supra*, ce qui relève des actions de communication. L'évaluation des dépenses s'inscrit donc dans la fourchette basse.

La commune de Bourg-en-Bresse estime, ainsi, n'avoir recours à aucun prestataire externe, ce qui ne correspond pas à l'analyse de la chambre. De même, la masse salariale consacrée à la communication calculée par la chambre est supérieure, le périmètre retenu par celle-ci étant plus large que celui estimé par la ville. Le montant des dépenses de communication externe calculé par la chambre s'avère ainsi supérieur à celui estimé par la commune.

⁷⁶ Au regard de leur libellé, de la nature des prestataires, des dépenses de communication mentionnées au compte 623 tous gestionnaires confondus, d'extractions réalisées à partir d'autres comptes, notamment des prestations de service, des dépenses d'alimentation et de réception.

⁷⁷ Seules les sommes versées aux trois clubs sportifs évoquées *supra* au titre des prestations de communication ont été prises en compte. Les subventions de fonctionnement versées aux différentes structures et impliquant uniquement des contreparties de mention du soutien de la commune n'ont pas été retenues. Les dépenses contraintes relatives aux annonces de marchés publics dans les médias découlant de la réglementation applicable aux marchés publics n'ont pas été comptabilisées. Les dépenses des agents, notamment dans les domaines culturels et événementiels, ayant tout ou pour partie des fonctions de médiateurs n'ont pas été comptabilisées. Les dépenses liées aux prestations artistiques proprement dites n'ont pas été retenues.

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses de communication



Source : CRC

Tableau n° 22 - Dépenses de communication par nature calculées par la chambre

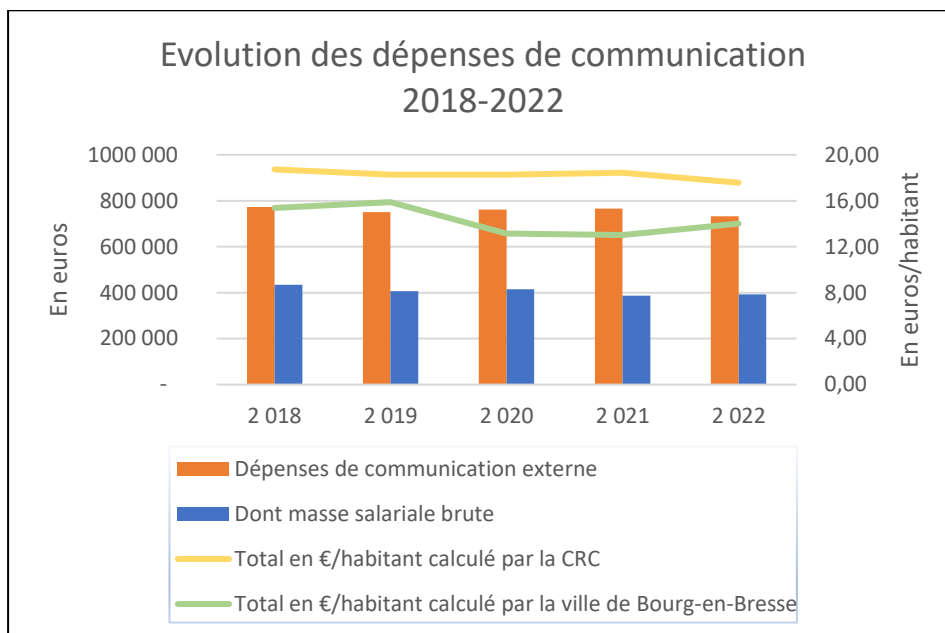
En €	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de communication externe	772 733	750 977	761 466	766 387	732 559
Dont dépenses de personnel (masse salariale brute)	434 191	406 143	414 828	386 873	392 939
Dont prestataires externes	338 542	344 834	346 638	379 514	339 620
Dépenses de fonctionnement (BP)	59 263 173	57 532 178	59 578 660	58 295 876	60 442 678
Total en % des dépenses de fonctionnement (BP)	1,30 %	1,31 %	1,28 %	1,31 %	1,21 %
Population (INSEE)	41 248	41 111	41 681	41 525	41 681
Total en € / habitant	18,73	18,27	18,27	18,46	17,58

Source : grands livres retraitements CRC

Pour autant, les dépenses de communication ainsi évaluées par la chambre sont cohérentes, jusqu'en 2020, avec le total des montants inscrits en fonction 023 et 024. Par contre, ils s'en éloignent à partir de 2021 et dans des proportions très importantes à partir de 2022.

Le montant des dépenses par habitant, tel que calculé par la chambre est, par contre, resté globalement stable et maîtrisé tout au long de la période contrôlée.

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



Source : Données ville et grands livres de la collectivité – retraitement CRC

ANNEXES

Annexe n° 1. Analyse des procédures de passation des marchés publics d'impression	57
Annexe n° 2. Recensement des types des mobilier urbain et des actions de communication à réaliser par JC Decaux au profit de la ville et de l'agglomération	58
Annexe n° 3. Les prestations récurrentes conclues en dehors des procédures appropriées	60

Annexe n° 1. Analyse des procédures de passation des marchés publics d'impression

	Marché d'impression du magazine et de son supplément 2018	Marché d'impression du magazine et de son supplément 2021
<i>Publicité</i>	Supports de publication et délai conformes aux obligations de publicité et de mise en concurrence (BOAMP + profil acheteur / délai raisonnable : 36 jours). L'AAPC ne mentionne pas l'obligation pour les candidats de remettre des échantillons et se contente de faire un renvoi au RC, bien que ce ne soit pas une obligation, cette information pourrait être reprise dans l'avis de publicité pour une plus grande transparence.	Supports de publication et délai conformes aux obligations de publicité et de mise en concurrence (BOAMP + profil acheteur + site internet ville / délai raisonnable : 25 jours). L'AAPC mentionne l'obligation pour les candidats de remettre des échantillons ce qui est transparent.
<i>Candidatures</i>	Analysées conformément au RC (5 candidats)	Analysées conformément au RC (2 candidats)
<i>Analyse des offres</i>	Irrégularités mentionnées dans le rapport : Manquements au principe d'égalité de traitement et de transparence	Irrégularités mentionnées dans le rapport : Manquements au principe d'égalité de traitement et de transparence
<i>Décision prise par l'acheteur</i>	Conforme aux délégations de la collectivité en vigueur	PV « instance collégiale composée comme la CAO » Pas de décision trouvée
<i>Information des candidats évincés</i>	Conforme aux obligations fixées par l'ordonnance et le décret applicables	Conforme aux obligations fixées par le code de la commande publique
<i>Notification au titulaire</i>	Conforme aux obligations fixées par l'ordonnance et le décret applicables	Conforme aux obligations fixées par le code de la commande publique

Annexe n° 2. Recensement des types des mobilier urbain et des actions de communication à réaliser par JC Decaux au profit de la ville et de l'agglomération

Marché 2007

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

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

COMMUNE DE BOURG-EN-BRESSE - ENQUÊTE SUR LA
COMMUNICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Concession 2023

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

Source : Contrat de concession 2023

Annexe n° 3. Les prestations récurrentes conclues en dehors des procédures appropriées

Tableau n° 23 - Achat de prestations d'impression réparties entre différents fournisseurs (en euros TTC)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>AIN PRIM</i>	907	850	1452	1 860	352	5 421
<i>COMIMPRESS</i>	0	0	0	4 092	4 040	8 132
<i>COMIMPRESS IMPRIMERIE</i>	16 026	15 576	14 416	12 112	15 665	73 795
<i>ESTIMPRIM</i>	6 472	0	0	2 092	0	8 564
<i>ESPACE COPIE</i>	431	2 668	0	174	0	3 273
<i>H CONSULTANTS</i>	789	0	3 801	1 360	0	5 950
<i>IMPRIMERIE DU CENTRE SARL IMPRIMERIE MULTITUDE</i>	1 334	6 354	6 752	3 278	3 012	20 730
<i>IMPRIMERIE MULTITUDE</i>	7 746	1 352	3 637	3 054	9 442	25 231
<i>IMPRIMERIE PONCET</i>	3 901	2 070	1 580	2 257	688	10 496
<i>NUMERY PRINT</i>	0	648	6 053	8 154	6 179	21 034
<i>QUICK PRINT</i>	2 298	2 740	764	0	0	5 802
Total	39 904	32 258	38 455	38 433	39 378	188 428

Source : Grands livres – recherche par tiers et par prestations sans numéro de marché, identifiées « NA »

Tableau n° 24 - Prestations de signalétiques réparties entre différents fournisseurs (en euros TTC)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>AIN BUREAU CLASS</i>	1 720	0	0	0	0	1 720
<i>DIDIER SIGNALETIC</i>	8 239	14 829	10 897	6 951	9 817	50 733
<i>ENSEIGNES PUBLICITÉ BEGUET</i>	8 700	20 341	11 194	13 662	9 581	63 478
<i>EVO 01</i>	0	0	475	3 244	2 073	5 792
<i>ISOPANO PUBLICITÉ</i>	14 430	8 251	14 855	9 458	817	47 811

COMMUNE DE BOURG-EN-BRESSE - ENQUÊTE SUR LA
COMMUNICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>LAMCO 2000</i>	28 267	0	0	0	0	28 267
<i>PRO COM 01</i>	5 437	5 954	8 488	4 696	5 939	30 514
<i>QUICK PRINT</i>	3 982	2 588	230	144	0	6 944
Total	70 775	51 963	46 139	38 155	28 227	235 259

Source : Grands livres – recherche par prestations sans numéro de marché, identifiées « NA », objet du mandat et par tiers



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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