

Le 3.06.24

www.bourgenbresse.fr

Direction Générale des Services

Affaire suivie par Patrick BOURRASSAUT

☎ 04.74.45. 70. 41

bourrassautp@bourgenbresse.fr

A 2 4 0 6 6 4

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES					
AUVERGNE-RHONE-ALPES					
P	VP	SG	Grefte	RHF	Sec P
Date arrivée : 05 JUN 2024					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé mission	Sec PS

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

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune dans le cadre de l'enquête sur la communication des collectivités locales pour les exercices 2018 et suivants.

Monsieur le Président,

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

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

La Ville partage très largement les constats de la Chambre régionale des comptes décrivant une communication centrée autour de l'animation de la ville et des actions municipales et démontrant une maîtrise de ses dépenses de communication. Elle prend acte des recommandations et observations visant à améliorer ses procédures et sa gestion, dont certaines ont déjà été mises en application.

Les recommandations formulées en matière de gestion des ressources humaines permettront de perfectionner la rigueur avec laquelle est gérée la situation des personnels contractuels au sein de la collectivité. Les analyses relatives à la gestion financière et budgétaires de la collectivité, ainsi qu'à la commande publique, permettront de parfaire ses différentes procédures.

Ainsi, ces observations confortent globalement les orientations de la Ville en matière de gestion de sa communication, cependant, la commune souhaite apporter des remarques et des compléments de réponse sur certains points :

Sur la synthèse et les recommandations (p 4 à 6)

Le rapport souligne l'orientation de la communication de la Ville centrée sur la mise en valeur des actions municipales notamment l'amélioration et les animations de l'espace public ainsi que l'information des habitants. La Chambre relève une dimension culturelle favorisée par la présence du Monastère Royal de Brou, d'H2M et des événements culturels régulièrement organisés.

La Ville note que le rapport ne comporte aucun constat de dérive politique, ni de personnalisation de la communication municipale autour de l'image du maire ou des élus, y compris durant la période pré-électorale.

La Chambre demande de mettre fin au cumul d'emploi entre des fonctions de collaborateurs de cabinet et celles de directeur de la communication d'une part, ou de responsable des relations extérieures, d'autre part. Bien que cette organisation ait permis une économie de 800 000 € sur sa masse salariale depuis 2014 (soit le salaire de l'ancien directeur de la communication), qu'elle soit largement pratiquée dans de nombreuses collectivités et qu'elle soit d'ailleurs sujette à interprétation comme le démontre la réponse du Ministère de l'intérieur à la question écrite n°07918 publiée au JO du Sénat le 4 janvier 2024, la collectivité a souhaité mettre fin à cette situation dès réception du rapport d'observations provisoires, suivant les préconisations de la Chambre. La clarification demandée a donc d'ores et déjà été réalisée.

L'analyse de la Chambre confirme une maîtrise des dépenses de communication de la Ville sur la période et relève leur niveau modeste. Cependant, des écarts d'évaluation persistent du fait d'une définition large des dépenses de communication par la Chambre intégrant les actions d'animation de la Ville et l'ensemble des animations culturelles, que la Ville n'avait pas prises en compte dans son estimation initiale et dont elle considère qu'elles sont destinées à mettre en exergue uniquement des événements, sans contribuer à la valorisation globale des décisions, des actions et des politiques publiques de la collectivité. Elles sont donc pour la Ville d'une nature différente. Toutefois, la Ville comprend la position de la Chambre. En toute hypothèse, même avec cette définition élargie, les dépenses restent modestes et maîtrisées.

Les observations permettant de perfectionner le suivi analytique des dépenses de communication seront mises en œuvre à l'instar de celles relatives à l'application de notre nomenclature comptable en matière de marchés publics.

La **recommandation n°1** de la Chambre invite à formaliser la stratégie de communication et présenter celle-ci, pour information, au conseil municipal. Le rapport décrit la stratégie de communication de la collectivité structurée par des actions récurrentes et réalisée quasi exclusivement en régie. La Ville améliorera la formalisation de sa stratégie et prend acte de la suggestion, tout en notant que ce point ne se rattache à aucune prérogative de l'assemblée délibérante.

Ainsi que le rapport l'indique, la **recommandation n°2** consistant à mettre fin aux attributions de directeur de la communication confiées au directeur de cabinet et au rattachement de services administratifs, en l'espèce des relations extérieures, à des collaborateurs de cabinet, a été mise en œuvre en mars 2024 suite à la réception du rapport d'observations provisoires de la Chambre.

La **recommandation n°3** invite la Ville à s'assurer du respect des règles applicables et de la transparence des procédures pour le recrutement des personnels contractuels. La Ville souligne que les situations relevées restent très peu nombreuses. Elle continuera à respecter les procédures pour que toutes les situations, même complexes, respectent l'ensemble des règles en la matière.

Concernant la **recommandation n°4**, demandant de veiller à l'application régulière du complément indemnitaire annuel (CIA) en respectant les dispositions du décret du 20 mai 2014, la Ville confirme attribuer ce régime indemnitaire de manière conforme, à ses yeux, à la délibération qui l'encadre, aux textes de référence en la matière et aux principes définis dans le cadre du dialogue social.

La **recommandation n°5** visant à actualiser la nomenclature des familles d'achats homogènes et mettre en œuvre un contrôle des règles relatives à la computation des seuils continuera à être déployée.

Sur le 1 La stratégie de communication (p 10-11)

La Ville partage la présentation de la stratégie de communication réalisée par la Chambre. Même si elle pourrait être encore mieux formalisée en interne, une stratégie de communication existe. Elle a été questionnée et ajustée récemment pour traduire des constats et définir des orientations issues de la candidature du territoire à « Capitale Française de la Culture ». Ces orientations ont fait l'objet d'une

présentation et d'une validation en réunion de Municipalité le 6 mars 2023 et ne relèvent pas des compétences de l'instance délibérante.

La commune souligne que l'analyse de la Chambre ne relève aucun constat de dérive de la communication institutionnelle ni de personnalisation de celle-ci à des fins politiques, y compris durant la période pré-électorale auditée.

Sur le 2.1.1 l'organisation du service communication actuel (p 12-13)

La Ville se félicite de la description faite du service qui démontre la diversité des profils ainsi que la complémentarité des compétences des agents le composant et établit la consistance de leur travail. Cette organisation permet ainsi à la collectivité de réaliser de nombreuses prestations en interne et de limiter les externalisations souvent coûteuses.

Sur le 2.1.3 le rattachement des services chargés de la communication au cabinet (p 14-15)

La Ville souhaite réagir à la formulation inexacte de ce titre qui ne correspond pas à la description de l'organisation faite par la Chambre elle-même dans le corps du paragraphe. En effet, l'organisation mise en place par la collectivité et décrite par la Chambre ne constitue pas un rattachement du service communication au cabinet du maire mais en l'attribution des fonctions de directeur de la communication à un agent par ailleurs collaborateur de cabinet. La Chambre indique d'ailleurs que son observation est fondée sur « *le fait (qu') 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* », lequel porte exclusivement sur les conditions de cumul d'emploi des personnels de cabinet.

Le rapport ne décrit donc nullement le rattachement global de ces services au cabinet, mais un cumul de fonctions jugé irrégulier. Cette formulation relève donc d'une approximation rédactionnelle regrettable. Si la chambre avait relevé un rattachement de l'ensemble d'un service au cabinet, elle l'aurait écrit et en aurait tiré des conséquences : elle ne le fait pas car elle a constaté elle-même que ce n'était pas le cas –en soulignant notamment l'importance et la réalité des missions effectuées par les agents du service communication qui permettent de limiter le recours à l'externalisation. La Ville comprend donc que cette observation est fondée sur l'affirmation d'un principe d'ordre général et elle en tire toutes les conséquences.

Ainsi que le rapport le mentionne, la collectivité a pris acte de cette recommandation et a d'ores et déjà modifié son organisation avec effet immédiat suite à l'avis du Comité Social Territorial du 15 mars 2024 en rattachant les services communication et relations extérieures uniquement au directeur général des services.

Il a été mis fin au 1^{er} février 2024, aux attributions de directeur de la communication de l'agent par ailleurs directeur de cabinet ainsi qu'aux attributions de responsable des relations extérieures de l'agent par ailleurs cheffe de cabinet.

La Ville tient néanmoins à rappeler que cette organisation est largement répandue dans de nombreuses collectivités et sujette à discussion, comme le démontre la réponse publiée le 4 janvier 2024 du Ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité à la question du Sénateur M. Jean-Pierre CORBISEZ du 20 juillet 2023. La réponse indique que : « *rien n'interdit la mise en place d'une autorité fonctionnelle du directeur de cabinet sur les services de la collectivité qui concourent, malgré leur caractère de services administratifs, à l'exercice des missions de l'élu. Il en va ainsi des services de communication, en tant qu'ils peuvent concourir à la fois à la communication institutionnelle de la collectivité ainsi qu'à celle, de nature plus politique, propre à l'action de l'autorité territoriale, ou encore le secrétariat de*

l'autorité territoriale ou les services du protocole, en tant qu'ils concourent à satisfaire la double nature, administrative et politique, des missions de l'autorité territoriale. »

La Chambre ne relève d'ailleurs à aucun moment dans son rapport une éventuelle confusion ou un dysfonctionnement dans l'exercice des missions administratives de ces deux services.

La Ville affirme, par ailleurs que le directeur général des services a toujours exercé, de manière effective, son autorité sur les services de la communication et des relations extérieures comme sur l'ensemble des autres services de la collectivité. Les agents de ces services sont soumis aux mêmes procédures d'autorisation, de validation, d'évaluation que tous les autres agents de la collectivité. Par exemple, les comptes rendus des entretiens annuels professionnels des agents des services de la communication et des relations extérieures répondent à la même procédure que pour l'ensemble des agents des services et sont visés par la directrice des ressources humaines, le DGS puis le Maire-adjoint en charge des ressources humaines. La Ville indique que le directeur général des services a toujours signé l'ensemble des engagements financiers supérieurs à 1 000 € qui relèvent des services communications et relations extérieures, illustrant ainsi l'organisation effective du contrôle de l'administration. Les délégations de signature dont ont pu bénéficier les directeurs de la communication successifs n'ont jamais donné lieu à une utilisation effective. A l'énoncé des observations provisoires de la Chambre, la collectivité a mis fin à ces délégations de signature qui existaient formellement, et ce concomitamment à la fin des attributions de directeur de la communication et de responsable des relations extérieures de ces agents.

Concernant la délégation de signature de l'actuelle responsable du service communication lui permettant de signer les bons de commande inférieurs à 1 000 €, la situation a été régularisée par la Ville en cours de contrôle le 14 novembre 2023. La Ville prend acte de la recommandation relative au respect des délégations de signature et a ainsi redonné des consignes en ce sens.

Enfin, la Ville étudie donc, par voie de conséquence, l'opportunité de recréer un poste de directeur de la communication, soit municipal, soit (mais ce sujet n'a fait l'objet d'aucune discussion à ce jour) dans le cadre d'une éventuelle mutualisation avec Grand Bourg Agglomération. A ce titre, la collectivité souhaite souligner que l'organisation mise en place mi-2014 a permis de supprimer le poste de directeur de la communication, concourant ainsi au plan d'économies nécessaire pour faire face à la baisse des dotations de l'Etat représentant, à l'époque, une économie annuelle sur la masse salariale de -77 000 €. Ainsi, depuis sa mise en place, cette organisation a permis à la Ville d'économiser plus de 800 000 € sur sa masse salariale. La conséquence de cette observation est donc de conduire à la création d'un nouveau poste budgétaire.

Sur le 2.4 la direction des affaires culturelles et le Monastère Royal de Brou (p 16-20)

La Ville relève que la Chambre intègre un certain nombre de dépenses d'actions culturelles dans le périmètre des dépenses de communication ce qui participe à l'écart d'évaluation constaté au point 6.4 par la Chambre. En effet, la Ville considère que ces opérations telles que la présentation de certains événements de la ville (Couleurs d'amour, par ex) relèvent de l'action culturelle et non de la communication municipale.

Sur le 2.5 les services supports (p 20)

Ce paragraphe contribue à expliquer les écarts relevés au point 6.4 entre l'estimation des dépenses de communication effectuée par la Chambre et celle faite par la Ville en début de contrôle dont le périmètre n'intégrait pas une part du temps passé par la chargée de mission « proximité ».

Sur le 3 Les vecteurs de communication (p 20)

Concernant l'ensemble de cette partie 3, la Ville note avec satisfaction que la Chambre ne décrit à aucun moment une communication qui serait démesurée, politisée ou mobilisée au service du maire. Il ressort de ces éléments, qu'un travail conséquent est réalisé en régie dans le cadre d'une communication équilibrée au service des citoyens. Les moyens mobilisés apparaissent par ailleurs modestes.

Sur le 3.2 les supports papiers (p 21-23)

La Ville partage l'analyse de la Chambre qui souligne notamment, le respect des dispositions de l'article L.2121-27-1 du CGCT relatives aux droits des élus de l'opposition et l'utilisation des panneaux d'affichage dynamiques à hauteur de 80% pour des campagnes associatives. Il est notable également qu'une part infime (5%) des communiqués de presse est validée par le directeur de la communication.

Sur le 3.3 les médias numériques (p 23-26)

La Chambre souligne que la collectivité réalise cette communication numérique en interne.

Elle relève que la presse demeure le média dans lequel la Ville réalise le plus d'insertions en indiquant que les montants consacrés restent modestes et que ces insertions n'appellent pas d'observation de sa part.

Sur le 3.4 les principales opérations de communication (p 26-31)

La Chambre constate que « *nombre de prestations ont par ailleurs été réalisées en interne* » et que « *les inaugurations d'équipements municipaux [...] représentent un montant total qui n'appelle pas d'observations.* ».

La Ville partage l'analyse de la Chambre sur ces points.

Sur le 3.5.1 le mobilier urbain (p 31-33)

La Ville partage l'analyse de la Chambre sur le mobilier urbain qui rappelle les conditions favorables du nouveau contrat de concession de service attribué le 30 mars 2023 et constate « *la baisse du nombre de mobiliers urbains dans le contrat de concession et la disparition du forfait lié au changement de forme du contrat* ».

Sur le 3.5.3 les achats de place, location de loges et équipements sportifs (p 33-36)

La Chambre relève que « *la ville achète des places VIP ou dans un contexte de parrainage de matchs dans le cadre des contrats de prestations de communication* » et souligne « *que ces places représentent un volume limité* ».

La Ville prend acte des observations de la Chambre relatives à une meilleure précision des contrats de prestations avec les clubs sportifs ainsi qu'à la mise en place d'un outil de suivi des attributions de places.

Sur le 3.6 le respect des règles électorales (p 36)

Il est à noter l'appréciation de la Chambre sur les quelques événements relevés durant la période pré-électorale qui « *n'ont pas excédé le champ de la communication autorisé en période pré-électorale.* ».

Sur le 4.1 l'évolution des effectifs du service communication (p 37)

La Chambre note que les effectifs du service ont diminué au cours de la période.

Sur le 4.2 les contrats des directeurs de cabinet et de la communication successifs (p 37-38)

La Ville a répondu à l'ensemble des observations de la Chambre dès réception des observations provisoires.

Concernant la remarque de la Chambre sur le fait que *le poste de directeur de la communication n'apparaît pas sur le tableau des effectifs de la commune*, la Ville précise que le tableau des effectifs de la collectivité comporte les grades sur lesquels s'effectuent les recrutements. Le poste ayant été occupé par des agents recrutés par ailleurs sur un emploi de collaborateur de cabinet, il n'y avait pas lieu de créer le poste au tableau des effectifs.

Si suite à ce rapport, la commune devait décider de recruter un directeur de la communication, il conviendrait alors de créer ce poste au tableau des effectifs.

Sur le 4.3 le recrutement des agents (p 38-39)

Sur les observations de la Chambre relatives aux quelques déclarations de vacances publiées tardivement, la Ville rappelle qu'elles ne concernent qu'un seul agent contractuel présent dans la collectivité depuis 2012 que la Ville souhaitait conserver dans ses effectifs au regard de la qualité de son travail.

La Ville indique également que le remplacement de la responsable du service communication, poste pourvu via une mobilité interne par une contractuelle n'appelait pas de déclaration de vacance d'emploi.

Concernant les différentes filières présentes au sein du service communication, administrative et technique, la Ville fait correspondre la filière de recrutement avec les missions assurées par les agents mais également avec les spécialités des concours de techniciens et rédacteurs territoriaux. Les missions étant diverses et variées, cela entraîne des recrutements sur des filières différentes : technique pour le poste de graphiste et de chargé de communication, administrative pour le chargé de projets multimédias.

Par ailleurs, la Ville assume une politique de déprécarisation de ses agents qui ne contrevient pas aux dispositions réglementaires.

Ainsi, sur les recrutements en catégorie C, la Ville affirme le souci de fidéliser les agents compétents en poste. C'est dans cette optique que les agents ont été mis en stage sur des grades de catégorie C, dans l'attente de leur réussite aux concours de technicien ou de rédacteur territorial.

Sur le 4.4 les conditions d'emploi (p 40)

Sur la recommandation de la Chambre sur l'application du complément indemnitaire annuel (CIA), la Ville indique que l'application qu'elle fait du régime indemnitaire est à ses yeux conforme à la délibération qui l'encadre et aux textes de référence en la matière.

Sur le 4.5 les conditions de départ (p 40)

La Chambre relève que « *les conditions de départ des agents n'appellent pas d'observations particulières* ». La Ville se félicite de cette analyse, reflet de bonnes conditions de travail et de missions stimulantes au quotidien, dans un contexte d'évolutions technologiques ces dernières années (réseaux sociaux notamment).

Sur le 4.6 la masse salariale liée aux dépenses de communication (p 41)

La Ville indique à la Chambre que ce n'est pas la masse salariale du service communication qui a diminué au cours de la période contrôlée de 9,5% mais bien l'ensemble de la masse salariale que la Chambre elle-même a identifiée comme dédiée à la communication, c'est-à-dire, y compris le service relations extérieures, la direction des affaires culturelles et la chargée de mission proximité.

La collectivité se félicite d'être parvenue à maîtriser sa masse salariale tout en recrutant des agents compétents en capacité de s'adapter aux enjeux des vecteurs de communication en perpétuelle évolution.

Sur le 5.1 l'organisation de la commande publique (p 41-43)

La Ville souligne que la Chambre relève que « *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* ». La Ville prend acte de l'invitation de la Chambre d'un meilleur suivi ou archivage des devis réalisés dans le cadre des achats inférieurs à 40 000 € HT.

La Ville se conformera aux observations de la Chambre relatives à un meilleur contrôle du respect de la computation des seuils à travers la nomenclature des familles d'achat qu'elle a mise en place et au respect des familles définies pour le même type de prestation.

Sur le 5.2 le contrôle de certains marchés publics (p 44-46)

La Ville se félicite que les procédures de passation contrôlées n'appellent pas d'observation majeure de la Chambre. Elle s'engage à tenir compte des observations formulées pour parfaire ses pratiques en la matière.

Sur le 5.3 le marché relatif à la fourniture, location, installation, entretien et exploitation commerciale de mobiliers urbains (p 46-49)

La Ville souligne que c'est l'action cumulée de la révision du règlement local de publicité, qui ne concernait pas seulement la Ville mais également les quatre autres communes de l'unité urbaine, multipliant ainsi les aléas et contraintes de calendrier, ainsi que les circonstances exceptionnelles et imprévisibles de la pandémie de COVID, qui a justifié le recours à des avenants successifs.

La Ville ajoute que la pandémie de COVID, compte tenu de son ampleur et de la déflagration sanitaire qu'elle a été, doit être appréhendée pour les avenants n°4 à 6, et pas uniquement pour l'avenant n°4.

Elle fonde le recours à la notion de sujétions techniques imprévues pour ces avenants et la possibilité de modifier de manière substantielle les conditions initiales du marché.

Si la pandémie n'a pas empêché la Collectivité d'assurer ses missions de service public, c'est au prix de nombreuses adaptations dans sa gestion quotidienne et de réorganisations, pour répondre à des besoins spécifiques notamment en sa qualité de premier acteur de la solidarité de proximité, qui ont nécessairement eu des incidences sur les avenants successifs n°5 et 6 (retard pris sur le dossier notamment).

Les modifications apportées au contrat ont été strictement limitées, tant dans leur champ d'application que dans leur durée, à ce qui était rendu nécessaire pour assurer la continuité du service.

Enfin, la Ville a constamment veillé au respect de l'exigence constitutionnelle de bon emploi des deniers publics, de sorte que le recours à ces avenants a permis d'obtenir la signature d'un nouveau contrat sous forme de concession répondant aux objectifs ambitieux en termes économiques et environnementaux, que s'était fixé le groupement d'autorités concédantes. Les deux principaux objectifs, gratuité totale et diminution de 30 % de la surface de publicité commerciale, ont notamment été atteints.

Sur le 5.4 les prestations récurrentes conclues en dehors des procédures appropriées (p 49-50)

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

Si la Ville se conformera à la recommandation, elle rappelle sa volonté, dans le respect des règles de la commande publique, de répartir le travail auprès de différents fournisseurs, qui ne parviendraient pas à absorber individuellement l'ensemble du volume de création et d'impression de la Ville.

Sur le 6 les dépenses de communication (p 50-55)

La Chambre souligne la bonne qualité des outils de comptabilité analytique mis en place par la Ville qui lui permettent d'identifier et de suivre ses dépenses en matière de communication.

Concernant la différence relevée avec l'estimation initiale de la collectivité, la Chambre indique, à juste titre, qu'elle est la conséquence d'un périmètre retenu par cette dernière plus large que celui estimé par la Ville. A titre d'exemple, la Ville n'avait pas considéré que les dépenses liées à son action d'information des habitants et de suivi des demandes « proxi » pouvaient entrer dans le champ de ses actions de communication.

Malgré ce périmètre élargi, la Chambre présente son calcul des dépenses de communication de la Ville qui se situe, à un niveau modeste, autour de 1,30% des dépenses de fonctionnement de la collectivité. Il est à noter que ces dépenses diminuent d'environ 5% entre 2018 et 2022 alors que l'inflation sur la période a été supérieure à 10%. Le montant en euros par habitant a lui diminué de 6% sur la même période.

Vous souhaitant bonne réception de ma réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Bien à vous

Le Maire,



Jean-François DEBAT
Président de Grand Bourg Agglomération
Conseiller régional Auvergne Rhône Alpes