

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Greffe	RHF	Sec P ⁱ
Date arrivée : 08 AOUT 2024					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé mission	Sec PS

Lyon, le - 7 AOUT 2024

Le Maire de Lyon

Monsieur le Président,

Dans le cadre de la procédure prévue à l'article L.243-5 du Code des juridictions financières, je vous adresse ma réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre relatif à la communication externe de la Ville de Lyon pour les exercices 2016 et suivants.

En préambule, je constate, concernant l'analyse de la communication externe, que la Chambre a pris en considération la plupart des corrections sollicitées par la Ville, en particulier quant aux données financières, ce qui a permis de faire évoluer les conclusions provisoires de la Chambre, ce dont je me félicite.

La Chambre met ainsi en exergue l'excellente maîtrise des dépenses de communication, qui constituaient l'objet de son contrôle.

En effet, ces dépenses n'augmentent que de 2% entre 2018 et 2022, alors que l'inflation sur la même période a été de 8,2%. L'effort, concentré sur la période 2020-2022, a concerné principalement les dépenses de protocole et les dépenses de la Direction de la communication externe, qui ont baissé respectivement de 33% et de 6% entre 2018 et 2022. Les dépenses de communication des arrondissements, gérées librement par les mairies d'arrondissement à l'intérieur de leur dotation, ont également très légèrement diminué (1%).

Je déplore, en revanche, que la Chambre n'ait pas analysé les dépenses de communication des équipements culturels de la Ville. Ces dépenses représentent pourtant 25% du total des dépenses de communication de la Ville de Lyon. Il s'agit des dépenses de communication du Centre d'Histoire de la Résistance et de la Déportation (CHRD), du Musée d'Art Contemporain (maCLyon), du Musée des Beaux-Arts, du Théâtre des Célestins, de l'Auditorium-Orchestre National de Lyon, de la Bibliothèque municipale, du Musée Gadagne, du Musée Malartre, du Musée de l'Imprimerie et de la Communication Graphique et des Archives municipales. La Chambre se limite à indiquer que les outils et les stratégies de communication de ces équipements doivent être inclus dans la stratégie globale de communication de la Ville, alors que ces établissements ont une stratégie de communication indépendante orientée vers le développement de leur fréquentation.

Monsieur Bernard LEJEUNE
Président de la Chambre régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624 - 69503 LYON cedex 03

En effet, la communication des établissements culturels va au-delà des seuls habitants de la Ville de Lyon. A titre d'exemple, chaque établissement dispose d'un site internet distinct de celui de la Ville avec sa propre identité visuelle et des fonctionnalités liées à son activité (billetterie, réservation, compte client, etc.). Elle se rapproche d'une logique commerciale de communication, dont l'efficacité doit être évaluée à l'aune des recettes ou de la fréquentation qu'elle génère. L'augmentation de ces dépenses de 10% entre 2018 et 2022 – qui explique l'augmentation globale de 2% constatée par la Chambre – est ainsi principalement liée au contrecoup de la pandémie : les établissements culturels ont dû redoubler d'effort pour retrouver leur public et leur fréquentation. Les indicateurs contenus dans les rapports annuels d'activité de ces établissements, transmis à la Chambre, permettent de mesurer l'effet positif de ces campagnes de communication. Plusieurs établissements culturels ont retrouvé leur fréquentation pré-covid dès 2023.

En comparaison, le rapport d'observations définitives de la Ville de Villeurbanne, réalisé dans le cadre de la même enquête régionale de la Chambre relative à communication externe des collectivités, isole la communication publique de la Ville de Villeurbanne de celle du RIZE, son établissement culturel phare et des dépenses spécifiques consacrées à celui-ci. Je déplore qu'une démarche similaire n'ait pas été adoptée pour la Ville de Lyon, alors même que le poids de ses équipements culturels dépasse celui de sa Direction de la communication externe, ce qui n'est pas le cas à Villeurbanne.

Au surplus, je veux souligner que les élus au Conseil municipal de la Ville sont parfaitement informés des dépenses et de la stratégie de communication au travers des pages du Compte financier unique, des débats d'orientations budgétaires et des rapports annuels publiés par les établissements culturels transmis à la Chambre. Dans ce contexte, la recommandation n°1 visant à présenter au Conseil municipal la stratégie de communication de la Ville paraît superfétatoire. Elle ne repose en tous cas ni sur une obligation réglementaire, ni sur un objectif d'économie budgétaire, ni sur la mesure de l'efficacité de cette stratégie de communication. Une présentation au Conseil municipal doublerait sans aucune plus-value avec une information déjà disponible de manière détaillée et transmise régulièrement au Conseil municipal.

Je retiens, en deuxième lieu, l'appréciation très positive de la Chambre sur la qualité de la communication produite par la Direction de la communication externe.

Selon ce qu'indique la Chambre, la Direction de la communication externe met en œuvre la stratégie générale de communication, garante de l'image de la collectivité, de son identité et des valeurs qu'elle véhicule. Elle assure la communication d'intérêt général, rend compte des politiques publiques, informe les habitants des initiatives locales, valorise le territoire et informe sur les services publics. Elle dispose d'outils éditoriaux et réalise des opérations de communication spécifiques adaptées aux différents sujets.

La mise en place, en 2021, d'une stratégie annuelle de communication permet d'accompagner la transformation de la Ville dans le cadre du plan de mandat et de mesurer plus finement son efficacité et l'atteinte de ses cibles.

La formalisation de cette stratégie a permis de clarifier et rationaliser les différents vecteurs de communication en les adaptant aux attentes des Lyonnaises et des Lyonnais. C'est le cas pour le journal municipal dont le nouveau nom a été choisi par ses lecteurs et sa fréquence de parution adaptée à leur demande. La communication est devenue également plus personnalisée en laissant la place à l'expression citoyenne et en proposant des vecteurs de communication dédiés à certains quartiers.

La communication numérique est également analysée positivement par la Chambre : le site Internet et ses évolutions en cours, l'utilisation maîtrisée des réseaux sociaux. J'observe avec satisfaction que la Chambre salue les efforts d'accessibilité de la communication municipale pour l'ensemble de ses médias papier et numérique.

Concernant les campagnes d'affichage dans l'espace public, je prends note que la Chambre rejoint l'analyse de la Ville de Lyon quant à la nature irrécouvrable du remboursement de la gratuité consentie à JC DECAUX jusqu'en 2018 pour la fourniture d'électricité de certains équipements d'affichage. Il ne m'appartient pas de juger de cette situation ancienne. Depuis 2018 la Ville recouvre annuellement les sommes dues par l'entreprise JC DECAUX au titre de cette consommation électrique.

Au titre des autres formes de communication, je prends note du fait que la Chambre souligne des efforts réalisés depuis son dernier contrôle dans la gestion des places achetées aux clubs sportifs et prestations de visibilité. La mise en œuvre de la recommandation n°2 visant à assurer la traçabilité des places achetées devrait être achevée rapidement, comme la Chambre a pu le constater dans la réponse de la Ville aux observations provisoires.

Je prends note, en troisième lieu, des observations de la Chambre concernant les quelques améliorations à apporter dans les domaines de la commande publique et de la qualité des imputations comptables.

Concernant les insertions d'annonces et de publicité, la Ville a d'ores et déjà mis en place des procédures permettant de tracer, pour chaque achat sans publicité ni mise en concurrence, le fondement légal correspondant. La remarque concernant les unités fonctionnelles vise une seule procédure sur les 15 analysées. Je retiens que la Chambre relève la régularité de la mise en concurrence et la variété des fournisseurs, signes d'une bonne stratégie d'achat public.

Concernant les colonnes Morris, la Ville s'apprête à lancer une procédure de mise en concurrence, mettant ainsi un terme à une convention datant de 1987.

Concernant les achats de revue de presse et veilles média, la recommandation n°5 est actuellement déjà mise en œuvre puisque le marché va être lancé en octobre 2024.

Sur le point relatif aux imputations comptables et à l'information financière, la Direction des finances travaille actuellement à la définition des outils destinés à structurer et développer le contrôle interne comptable et financier de la Ville de Lyon, dans une trajectoire allant vers la certification des comptes. Ses modalités seront intégrées dans la Convention des services comptables et financiers (CSCF), actuellement en cours de renouvellement, et permettront ainsi de répondre à la recommandation n°6.

En revanche, je suis en désaccord avec l'analyse juridique et factuelle retenue par la Chambre au sujet des ressources humaines :

- *d'une part concernant le rattachement de la Direction de la communication et du service du Protocole au cabinet du Maire ;*
- *d'autre part concernant les chargés de mission thématique.*

Sur le premier point, la position de la Ville est celle exprimée le 4 janvier 2024 par la Ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité dans le cadre d'une réponse ministérielle. Cette dernière souligne « qu'en l'état du droit, rien n'interdit par principe 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, (...) du secrétariat de l'autorité territoriale ou des services du protocole ».

La Ministre déléguée souligne aussi la spécificité des missions de communication et de protocole qui impose des échanges réguliers avec l'autorité territoriale : la communication car elle « concourt à la fois à la communication institutionnelle de la collectivité et à celle propre à l'action de l'autorité territoriale », et le Protocole car il « concourt à satisfaire la double nature, administrative et politique, des missions d'une autorité territoriale ».

Cette analyse est d'ailleurs adoptée par une grande majorité des collectivités.

La Chambre préconise pourtant le rattachement de la Direction de la communication et du service du Protocole au Directeur général des services, sans remettre en cause la réalité des missions exercées par les agents qui participent – pour partie – à l'action de l'autorité territoriale, ni d'ailleurs demander d'évolution de leurs missions.

Dans le même temps sur le second point, et de manière surprenante, la Chambre conteste les évolutions que la Ville a impulsées, dès 2021, s'agissant du rattachement hiérarchique des chargés de mission thématique au Directeur général des services, au motif qu'il ne se serait pas accompagné d'une évolution des missions des agents concernés, et ce en dépit de l'important travail de réorganisation mis en place par l'administration municipale.

S'agissant de ces missions précisément, le rapport ne rend compte d'aucune investigation de la Chambre sur le contenu des fonctions de ces chargés de mission thématique.

En effet, dans le cadre des opérations de contrôle qui se sont étendues sur près de dix mois, seuls les dossiers de quelques agents ont été consultés : cette consultation documentaire ne s'est accompagnée d'aucun questionnement, et les personnes concernées n'ont pas été entendues. La Chambre en déduit pourtant que les modes de recrutement et de fin de fonction de ces agents, leurs évaluations et leurs missions permettraient d'assimiler les chargés de mission thématique à des collaborateurs de cabinet, faisant ainsi mécaniquement dépasser le plafond de ces emplois.

Au contraire, la Ville a apporté dans sa réponse aux observations provisoires les éléments probants permettant de démontrer que :

- Le recrutement de ces chargés de mission thématique, mené par les services municipaux sous l'égide du Directeur général des services, du Secrétariat général et du Directeur de la coordination institutionnelle, est régulier.*

Les vacances de postes ont été publiées – la Ville en a justifié – et ces agents relèvent pleinement du cadre d'emploi de catégorie A des attachés territoriaux.

A l'instar d'autres agents de la Ville, certains de ces chargés de mission ont été recrutés sur tests, d'autres recrutements ont associé des élus, ce qu'aucune disposition n'interdit.

C'est une pratique mise en place pour d'autres postes de la Ville, mais aussi et surtout répandue dans de nombreuses autres collectivités.

La Ville a transmis dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires – dans un délai contraint et sans que les dossiers manquants n'aient jamais été précisément identifiés par la Chambre – l'ensemble des dossiers de recrutement des personnels visés par la Chambre comme incomplets ou inexistant, pour ceux qu'elle a pu identifier à la lecture du rapport provisoire.

Aucune priorité n'a jamais été donnée aux contractuels et le taux de recrutement de ces derniers est d'ailleurs comparable à celui constaté à l'échelle de la Ville.

Concernant le profil et le parcours professionnel de quelques agents – sur plusieurs dizaines ayant occupé la fonction depuis 2020 – l'argument de la Chambre surprend dès lors que, si la Ville ne peut certes exclure que certains d'entre eux disposent par ailleurs d'engagements militants ou politiques, elle ne saurait discriminer un agent public en raison de ses opinions politiques. Dans une administration de près de 10 000 agents, il existe de nombreux fonctionnaires qui détiennent par ailleurs un mandat électif public, ce qui n'est nullement prohibé par les textes et demeure en tout état de cause sans rapport avec le contenu de leurs missions au sein de la Ville.

- Ces chargés de mission thématique sont, de fait et de droit, placés sous l'autorité hiérarchique du Directeur général des services comme tout autre agent de l'administration. C'est sous son autorité que ces agents sont recrutés, managés, évalués et, le cas échéant, sanctionnés.*

S'agissant des modalités d'évaluation, il a été démontré que les rubriques des entretiens annuels correspondent à celles d'autres agents de l'administration exerçant des fonctions comparables. Rappelons que pour les collaborateurs de cabinet rien n'impose que des entretiens annuels d'évaluation soient menés.

En cas de difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs missions, les chargés de mission thématique en réfèrent à leur Directeur, qui coordonne l'ensemble des agents placés sous son autorité hiérarchique.

Au contraire, les collaborateurs de cabinet relèvent exclusivement de l'autorité territoriale qui les recrute seule, peut librement mettre fin à leurs fonctions, et auprès de laquelle ils doivent exclusivement rendre compte.

- *Les conditions d'exercice des missions des chargés de mission thématique sont aussi identiques à celles de tout autre agent de la collectivité.*

Leur rémunération est identique à celles des autres agents (traitement indiciaire, IFSE, CIA collectif, prime d'intéressement et prime de fin d'année), de même que leurs conditions de travail, notamment les amplitudes horaires, sans rapport avec celles d'un collaborateur de cabinet.

Ils participent aux réunions d'équipe de la Direction de la coordination institutionnelle et ils sont conviés à l'ensemble des manifestations qui concernent les agents de catégorie A de la Ville.

Les collaborateurs de cabinet ne sont pas conviés à ces réunions et évènements.

Les collaborateurs de cabinet bénéficient d'une rémunération – bien souvent supérieure – composée, outre le traitement brut, d'une indemnité de collaborateur de cabinet, versée mensuellement, à l'exclusion de tous les autres compléments de rémunération versés aux autres agents de la Ville. A la différence des chargés de mission thématique, ils sont mobilisables les soirs et pendant les congés (de fin de semaine ou annuels).

- *La fin des fonctions de chargés de mission thématique n'est pas liée au mandat de l'autorité territoriale, à la différence des fonctions de cabinet qui s'achèvent, de droit, à l'instant de la fin de ce mandat électif. Il est regrettable que ce point ait été ignoré alors qu'il constitue un point de divergence fondamental entre emploi administratif et de cabinet.*

En effet, plus de la moitié des chargés de mission thématique en poste sous l'ancienne mandature l'étaient encore en novembre 2020, leurs fonctions n'ayant pas cessé par le simple effet de la fin du précédent mandat en juin 2020.

Au-delà de ces circonstances concernant les conditions d'emplois de ces chargés de mission thématique, je souhaite insister sur le contenu de leurs missions, considérables et essentielles au bon fonctionnement de la collectivité.

L'important travail de refonte en 2021 de la Direction générale des services, du Secrétariat général et la création de la Direction de la coordination institutionnelle a été l'occasion d'établir une fiche de présentation de la fonction de chargé de mission thématique, dont le contenu reflète des missions parfaitement habituelles et normales pour un attaché territorial : ils gèrent des projets de manière transversale.

Très concrètement, la municipalité a défini 24 axes de politiques publiques qu'elle a déclinés sous la forme de plusieurs actions. Ces actions font l'objet d'un suivi individualisé dans le cadre d'un outil informatique, le logiciel VIRAGE, décrivant en temps réel leur état d'avancement : tâches accomplies, en cours, actions à mener, etc.

Là où la Ville déploie ces 24 axes de politiques publiques, elle emploie 24 chargés de mission thématique, dont le rôle est précisément de coordonner l'action de la Ville dans chacun de ces 24 axes et d'en assurer le pilotage et le suivi sur l'outil VIRAGE.

A la différence des collaborateurs de cabinet, ces chargés de mission thématique ne sont pas associés à l'action politique de l'autorité municipale. Ils ne sont conviés à aucune réunion de cabinet.

Le rôle des chargés de mission thématique est tout autre : leur mission est transversale et technique.

Chaque politique publique est susceptible de mettre en jeu différents services voire différents élus. Les chargés de mission thématique ont une fonction d'ensemblier, de pilotage de projets transversaux identifiés comme structurants pour l'action municipale. A cet égard, ces chargés de mission thématique sont essentiels à l'action municipale parce qu'ils permettent d'éviter le travers du « travail en silo » dont souffre l'action administrative qui, si elle dispose de grands talents et d'expertise fortes, peine souvent à les mobiliser efficacement autour de projets communs.

En synthèse :

- ces 24 agents produisent un travail effectif au service de la Ville ;*
- ce travail est nécessaire au fonctionnement de la Ville ;*
- il est de nature administrative et conforme aux missions d'un agent de catégorie A ;*
- les conditions d'emploi de ces agents sont celles de tout agent administratif ;*
- ces agents sont placés sous l'autorité hiérarchique du Directeur général des services.*

Ces chargés de mission thématique sont donc des agents administratifs, tant au regard des préconisations de la Chambre lors de son précédent contrôle, que de la jurisprudence administrative et pénale.

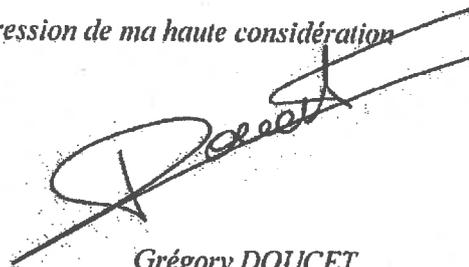
Je conteste donc fermement l'analyse du rapport sur ce point, et je déplore qu'elle n'ait pas été soumise à une contradiction effective avec la Ville. Si je ne partage pas la position de la Chambre, je suis avant tout républicain. Je prends donc acte des griefs qu'elle formule à présent sur cette organisation et cela me conduit à prendre les mesures pour y mettre fin.

J'ai donc donné instruction, d'une part, de prendre les mesures nécessaires pour opérer le rattachement de la Direction de la communication externe et du service du Protocole à la Direction générale des services. Ce rattachement sera prochainement soumis aux instances représentatives du personnel et devrait être effectif d'ici la fin de l'année, permettant de répondre à la recommandation n° 3 de la Chambre.

D'autre part, j'ai donné instruction de supprimer le pôle des chargés de mission thématique et de préciser encore leurs missions transversales pour exclure toute mésinterprétation quant à leur contenu. Leur fiche de poste contiendra des indications plus précises sur la nature et le contenu de leurs missions, sur les liens hiérarchiques et fonctionnels qu'ils entretiennent avec leurs interlocuteurs. Ils seront positionnés au sein des directions opérationnelles pertinentes par rapport à la thématique qu'ils ont à traiter de manière transversale, afin de valoriser au mieux leur expertise dans leurs domaines respectifs, conformément à la recommandation n° 4. Ces mesures seront effectives en fin d'année, également après avoir été soumises aux instances représentatives du personnel.

Je tiens toutefois à souligner encore que cette nouvelle organisation fera perdre à la collectivité tout l'intérêt que présentait la transversalité de l'organisation actuelle, et les synergies qui se développaient entre les agents qui exerçaient des missions complémentaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Grégory Doucet', is written over a horizontal line. The signature is stylized and somewhat cursive.

Grégory DOUCET