



A 241050

**RÉCEPISSÉ DE REMISE EN MAINS PROPRES
D'UNE RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

Désignation de l'organisme : Région Auvergne-Rhône-Alpes – enquête régionale sur la communication des collectivités locales

La réponse du président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, au rapport d'observations définitives portant sur la gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes sur la communication des collectivités territoriales est remis ce jour en mains propres à Madame Colette MOMPOINT, greffière adjointe à la chambre régionale, par Mme Valérie GIRAUD, assistante administrative de Mme Claire SIMON, Directrice générale adjointe au Pilotage des ressources, dûment mandatée par le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Je soussignée, Madame Colette MOMPOINT, certifie avoir reçu ce jour, par remise en mains propres, la réponse de M. Fabrice PANNEKOUCKE, président du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, au rapport d'observations définitives concernant la région Auvergne-Rhône-Alpes.

A Lyon, le 10 septembre 2024

Signature :

** 1 exemplaire signé remis au destinataire, 1 exemplaire original signé conservé par l'expéditeur*

Signature :



La Région
Auvergne-Rhône-Alpes

Le Président

Monsieur Bernard LEJEUNE
Président
CRC Auvergne-Rhône-Alpes
124 Boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

Objet : Rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion de la
Région Auvergne-Rhône-Alpes
Vos réf : D 241 151 – votre courrier en date du
31 juillet 2024

Le Conseil régional, le **09 SEP. 2024**

Monsieur le Président,

Par courrier visé en référence, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la Région-Auvergne-Rhône-Alpes dans le cadre de l'enquête régionale relative à la communication des collectivités locales pour les exercices 2016 et suivants.

Conformément aux dispositions de l'article L.243.5 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint ma réponse écrite à ces observations.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Fabrice PANNEKOUCKE

SYNTHESE

La Région Auvergne-Rhône-Alpes, dont l'attention portée à la bonne gestion de la dépense publique n'est plus à démontrer, a toujours considéré avec le plus grand intérêt les travaux des juridictions financières. Elle a, à ce titre, toujours pleinement coopéré à ses travaux, en particulier au travers des 21 contrôles dont elle a fait l'objet depuis 2016, examens de gestion de la Chambre régionale des comptes ou enquêtes de la Cour des comptes.

Pour ce contrôle portant sur les dépenses de communication, les services de la Région ont été particulièrement sollicités, avec plus de 800 heures de travail et des milliers de documents transmis. La Région a été d'ailleurs sensible au fait que les équipes de contrôle, dans leurs échanges au cours de l'instruction, aient pu souligner la qualité d'implication des services de la Région.

Ainsi, la Région réitère son engagement auprès de la Chambre Régionale des Comptes et des juridictions financières, dont les missions de conseil et de contrôle sont fondamentales pour l'ensemble des collectivités locales et de la sphère publique.

La Région, comme à son habitude, dans un souci d'amélioration continue de ses process, mettra en œuvre toutes les observations pertinentes formulées dans le présent rapport (meilleure évaluation de l'objectif de visibilité de la politique de communication, formalisation renforcée des relations avec les télévisions locales, rendu compte des contrats de contrepartie d'images, etc.).

Elle se félicite par ailleurs de l'appréciation portée par la Chambre s'agissant de sa stratégie de communication, jugée claire et structurée, dans un cadre budgétaire très maîtrisé, également souligné par la Chambre.

En revanche, à la lecture du rapport d'observations définitives, la Région regrette que subsistent des erreurs matérielles, des imprécisions ou erreurs en droit, ainsi que des appréciations d'opportunité infondées. Ces éléments fragilisent fortement la solidité et la crédibilité de ce rapport définitif de la Chambre, qui a pourtant, tout autant que la Région, un devoir d'exemplarité et d'impartialité.

1. Le rapport de la Chambre reconnaît la qualité de la gestion de la Région et ne relève aucune illégalité

De manière générale, en rappelant dans la synthèse du rapport que les dépenses de communication de la Région n'ont jamais excédé 1% du budget de la collectivité, la Chambre reconnaît que ce budget est maîtrisé. Puisqu'il s'agit d'un contrôle thématique qui concerne plusieurs collectivités de la Région, la Chambre aura sans nul doute l'occasion de rappeler dans son rapport de synthèse de l'enquête que la Région présente l'une des dépenses de communication par habitant la plus faible des collectivités contrôlées. Cela permet de situer l'objet de ce contrôle dans son contexte.

Deuxièmement, le rapport de la Chambre ne relève aucune illégalité dans le fonctionnement de la Région. Il est même précisé que la politique de communication est « structurée », que « ses objectifs sont clairs », que la stratégie de visibilité de la Région est « extrêmement bien structurée », de même que « la gestion de la commande publique » qui est jugée par la Chambre « très structurée ». Sur la gestion des ressources humaines également, la Chambre n'émet aucune recommandation, témoignant ainsi de la qualité du travail des services de la Région en la matière.

2. Des erreurs très préjudiciables subsistent malgré le soin de la Région à apporter de nombreux éléments factuels pour éclairer l'analyse de la Chambre

Sur l'objet de ce contrôle, la Région Auvergne-Rhône-Alpes considère que la communication institutionnelle est une matière noble, car si FAIRE est notre devoir, FAIRE SAVOIR est tout aussi essentiel à la solidité du pacte démocratique. Trop de nos concitoyens connaissent mal le rôle de leurs institutions, et c'est l'un des ferments de la défiance des Français vis-à-vis d'elles. Qui peut s'en satisfaire ? Faire savoir, faire comprendre, mettre en lumière le travail des 9 000 agents et des élus de la Région au service des habitants : telle est la mission de la communication. C'est pour cela que la Région a mis en place depuis 2016 une stratégie de visibilité qui est d'ailleurs saluée dans le rapport (mais pas dans sa synthèse du rapport malheureusement) qui est reconnue comme une référence sur le plan national.

Sur le fond, malgré une instruction qui aura duré près d'un an, durant laquelle la Chambre aura eu accès à plusieurs millions de documents, il est regrettable que de nombreuses erreurs juridiques et matérielles subsistent dans le rapport définitif.

La Région y apporte les corrections nécessaires point par point dans sa réponse détaillée. A titre d'exemples :

- la Chambre postule que toute communication impliquant le président de Région serait hors du champ de la communication institutionnelle, alors que le président de l'exécutif est reconnu par le Code Général des Collectivités Territoriales comme le représentant légal de la collectivité ;

- la Chambre prétend qu'« *un axe important de la politique de communication de la région est de mettre en avant la personne de son président* » alors que la Région a démontré que moins de 5% des dépenses de communication comptabilisées par la Chambre concernent le président, ratio qui n'est d'ailleurs pas contesté par la Chambre ;

- la Chambre prétend que l'organisation des dîners des sommets se serait faite dans des conditions « *peu transparentes* » et appuie son argumentaire uniquement sur le fait que cet événement ne serait pas mentionné dans les comptes-rendus des réunions de direction de la direction de la communication, qui avait la charge de leur organisation. Cette affirmation est fautive et la Chambre a eu accès à l'ensemble de ces comptes-rendus dans lesquels l'événement en question est très clairement mentionné ;

- la Chambre prétend que la collaboratrice en charge des réseaux sociaux du Président de Région contribue aussi à la publication de messages à portée nationale, et s'appuie pour cela sur seulement 3 messages sur les 10 000 publiés durant la période du contrôle, prétendant par ailleurs qu'un président de Région n'aurait pas le droit de s'exprimer sur des sujets aussi majeurs que sont le modèle social français ou la politique migratoire de la France ;

- sur l'expérimentation des uniformes, la Chambre évoque un prétendu « *avantage indu* » consenti à un prestataire en indiquant que la Région aurait choisi elle-même des entreprises avec lesquelles elle avait déjà travaillé et qui avaient perçu des aides de la Région. Outre le fait que cette affirmation n'est fondée sur aucun autre élément matériel que l'interprétation erronée d'un communiqué de presse, elle est surtout fautive car les entreprises ont été sélectionnées par le prestataire de la Région comme en atteste le devis validé plusieurs semaines avant le communiqué de presse et que par ailleurs, sur les 11 entreprises sélectionnées par le prestataire de la Région, seules 2 avaient déjà travaillé avec la Région, et seules 4 ont reçu une aide de la Région entre 2020 et 2023 (les autres auraient été juridiquement infondées, compte tenu du principe fondamental de liberté d'accès à la commande publique).

Plus regrettable encore, malgré le travail considérable accompli par les services de la Région pour répondre aux observations provisoires de la Chambre, beaucoup d'éléments semblent ne pas avoir été pris en compte et ne sont pas même mentionnés dans le rapport définitif. Il est utile de préciser à cet égard que le nombre considérable d'erreurs matérielles et factuelles contenues dans la version provisoire du rapport a conduit la Région à produire, dans le cadre de la procédure contradictoire, une réponse technique et argumentée de près de 100 pages accompagnée de centaines de pièces justificatives.

La Région a prouvé tout au long de ce contrôle sa considération pour le travail de la Chambre. Elle a mis le plus grand soin à répondre aux questions et même à être proactive pour éclairer ses travaux. Elle regrette que le travail de ses équipes n'ait pas bénéficié de la même considération de la part de la Chambre.

La Région regrette enfin une tonalité générale faite de suspicions, d'insinuations et de jugements d'opportunité sans fondement, qui n'est pas du niveau d'un rapport de juridiction financière, et qui au final jette le discrédit sur l'ensemble de ce rapport.

SYNTHESE DES REPONSES AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DEFINITIF

Recommandation n°1 : Formaliser la politique de communication de la Région et la présenter à l'assemblée délibérante.

Réponse de la Région : Même s'il ne s'agit pas d'une pratique courante parmi les collectivités territoriales, **et encore moins d'une obligation légale**, la Région entend consolider la formalisation de sa politique de communication.

Recommandation n°2 : Procéder à une évaluation pour déterminer si l'objectif de « visibilité » de la politique de communication régionale est atteint.

Réponse de la Région : La Région intégrera cette recommandation dans le déploiement et l'évaluation continue de la politique de communication régionale.

Recommandation n°3 : Mieux formaliser les relations de la Région avec les télévisions locales, en complétant les conventions d'objectifs et de moyens par des obligations précises à leur charge et en affichant clairement la nature des publi-reportages diffusés.

Réponse de la Région : La Région fait sienne la recommandation de mieux structurer le suivi de sa Convention d'objectifs et de moyens, ce qui permettra de mieux en évaluer les résultats. La Région rappelle la transparence de ses partenariats avec les télévisions locales, mis en œuvre dans le cadre de conventions délibérées.

Recommandation n°4 : Rendre compte au conseil régional de l'attribution des contrats de contrepartie d'image (CPI).

Réponse de la Région : La Région a noté l'intérêt de cette recommandation et s'engage à la mettre en œuvre.

Recommandation n°5 : Mettre fin à l'achat d'études d'opinion à connotation politique.

Réponse de la Région : La Région conteste les termes et la matérialité de cette recommandation.

Recommandation n°6 : Rendre compte des repas d'affaires du président au conseil régional, ce dernier étant à même d'apprécier l'intérêt régional de la dépense, et mentionner l'objet des repas et le nom des convives à l'appui des factures.

Réponse de la Région : La Région conteste les termes et la matérialité de cette recommandation

Recommandation n°9 : Intégrer aux documents de présentation budgétaire une estimation des dépenses de communication de la région.

Réponse de la Région : La Région étudiera sa capacité à la mettre en œuvre.

LA REGION APPELLE L'ATTENTION DU LECTEUR QUANT A L'ILLEGALITE MANIFESTE DE PLUSIEURS PRECONISATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT DE LA CHAMBRE

Recommandation n°7 : Mettre fin à l'utilisation du marché de fourniture d'objets promotionnels et passer par un autre marché pour la fourniture des uniformes des lycéens.

Cette proposition serait illégale : elle consisterait à résilier de manière irrégulière un marché et passer un nouveau marché pour acquérir des objets déjà prévus dans le premier marché en mépris du droit d'exclusivité.

Recommandation n°8 : Veiller sans délai à ce que les marchés d'achats « médias » via un mandataire-payeur respectent les procédures du code de la commande publique.

La Région conteste la légalité de cette recommandation.

Conservation de documents individuels concernant les agents régionaux pour une durée de dix ans :

Cette préconisation est illégale : le rapport préconise de conserver des documents à caractère personnel durant dix ans, ce qui est contraire aux recommandations de la CNIL qui prescrit une conservation des documents durant deux ans uniquement pour protéger les données personnelles.

Requalification des contreparties d'image en subvention :

Cette préconisation est illégale : la pratique serait contraire à la jurisprudence administrative constante qui les qualifie au contraire de marchés publics et a sanctionné des traitements comme subventions.

REPONSE DETAILLEE DE LA REGION

SOMMAIRE

1. LE DEROULEMENT DU CONTROLE : UNE DISPONIBILITE ENTIERE DES SERVICES REGIONAUX RECONNUE PAR LA CHAMBRE	2
• Des demandes de documents inédites de la Chambre, satisfaites par la Région	2
• Une implication saluée par les équipes de contrôle de la Chambre elle-même	2
2. LE CONSTAT DE BONNE GESTION DU BUDGET COMMUNICATION	2
2.1. Des dépenses de communication plus faibles que les autres collectivités et représentant un pourcentage du budget régional très limité (0,79% en moyenne sur la période).....	2
2.2. Des dépenses stabilisées à la baisse depuis 2020 en % du budget de la Région.....	3
3. DES PRECONISATIONS DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES QUE LA REGION METTRA OU A DEJA COMMENCE A METTRE EN OEUVRE	5
• Mettre en place des rendus-comptes pour les dépenses d'un montant inférieur à 40 000€ HT	5
• La structuration des relations avec les télévisions locales	5
• Le renforcement de la traçabilité du déroulement des achats d'un montant inférieur à 40 000€ HT.....	6
• La formalisation de la stratégie de communication régionale	6
• L'évaluation de la visibilité de la politique de communication régionale.....	6
4. DES ERREURS FACTUELLES ET JURIDIQUES PERSISTENT MALGRE LES ELEMENTS DE REPONSES TRES COMPLETS FOURNIS PAR LA REGION DURANT L'INSTRUCTION	7
4.1. Des erreurs budgétaires et comptables majeures dans la comptabilisation des dépenses de communication	7
4.1.1. Une présentation tronquée des dépenses de communication.....	7
4.1.2. Une méthodologie erronée qui conduit à augmenter le volume des dépenses	7
4.1.3. Un périmètre très extensif des dépenses de communication, qui pose des difficultés méthodologiques.....	8
4.2. Sur les marchés publics, aucune illégalité mais des observations de la Chambre fondées sur des erreurs manifestes d'analyse	9
4.2.1. Une lecture erronée du cadre interne pour les marchés en-dessous de 40 000 €	9
4.2.2. Des erreurs matérielles dans l'analyse de la Chambre, dont la Région avait demandé la correction	10
4.2.3. Sur la qualification de « marchés publics » pour les contrats dits de contreparties d'image : une préconisation illégale de la Chambre contraire à la jurisprudence administrative.....	11
4.2.4. Des appréciations non fondées sur les marchés au-dessus du seuil de 40 000 €.....	12
4.3. En matière de ressources humaines, la Chambre ne démontre aucune carence.....	19
4.3.1. Des erreurs de droit sur l'application du cadre réglementaire	20
4.3.2. Des observations relatives aux situations individuelles également entachées d'erreurs juridiques et matérielles.....	22
4.4. Un intérêt régional prouvé par la Région, en réponse aux allégations de la Chambre	26
4.4.1. La Chambre s'enferme dans une mauvaise appréciation du rôle d'un exécutif local ou national.	26
4.4.2. Moins de 5% des dépenses de communication mettent en avant le Président de Région.....	27
4.4.3. La Chambre ignore les méthodes et l'éthique de travail des instituts de sondage	27
4.4.4. La Chambre n'approfondit pas la question très complexe de la communication sur les réseaux sociaux	30
4.4.5. Les achats de place : une procédure formalisée non restituée par le rapport de la Chambre.....	31
4.4.6. Le cadre juridique des déplacements du Président et des frais afférents.....	32
4.4.7. Repas de travail : les exigences de la Chambre ne sont pas conformes au cadre réglementaire	32
4.4.8. Le « diner des sommets » : la Chambre a ignoré les pièces transmises par les services.....	34

1. LE DEROULEMENT DU CONTROLE : UNE DISPONIBILITE ENTIERE DES SERVICES REGIONAUX RECONNUE PAR LA CHAMBRE

Attachée au rôle de la Chambre, la Région réaffirme la pleine disponibilité et la complète transparence de ses équipes à l'occasion de ce contrôle, comme lors des 21 précédents contrôles et des 87 sollicitations qui l'ont mobilisée depuis 2016.

- **Des demandes de documents inédites de la Chambre, satisfaites par la Région**

Les équipes ont répondu à une centaine de questions (à l'occasion de quatre vagues de questionnaires), participé à une quinzaine d'entretiens et transmis 900 documents. La Chambre a eu accès à des serveurs de travail des agents de la Région contenant au total plus de 6,3 millions de documents. De manière factuelle, le contrôle a mobilisé fortement une quinzaine d'agents de la Région, pour un volume horaire global d'environ 800 heures de travail.

- **Une implication saluée par les équipes de contrôle de la Chambre elle-même**

La transparence totale de la Région dans le cadre du présent contrôle est reconnue dans le rapport d'observations définitives : « *Afin d'estimer les dépenses de communication externe de la région, la chambre a retenu l'estimation initiale réalisée par les services de la région* » (p.86), « *Ces éléments se sont avérés relativement fiables* » en soulignant « *le sérieux de la démarche* » (p.92), « *la région produit les documents de travail issus des différentes directions qui ont servi à évaluer les coûts* » (p.91).

La Région s'est donc attachée tout au long du contrôle à faciliter le travail de la Chambre, de manière tout à fait transparente et en étant même proactive pour apporter les éléments d'analyse complets et fiables.

2. LE CONSTAT DE BONNE GESTION DU BUDGET COMMUNICATION

2.1. Des dépenses de communication plus faibles que les autres collectivités et représentant un pourcentage du budget régional très limité (0,79% en moyenne sur la période)

Ce contrôle prend place dans une enquête plus vaste de plusieurs collectivités locales afin notamment d'obtenir des analyses comparées.

S'agissant des dépenses de communication elles-mêmes, et surtout dans le cadre d'un contrôle régional permettant d'établir une comparaison entre collectivités, il est légitime que soit rappelé le fait que la Région dispose des dépenses de communication par habitant les plus faibles des collectivités contrôlées (et dont les rapports ont été publiés).

	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 18/22
Région (données CRC)	2,82	3,46	4,2	3,79	4,3	3,7
Montant par habitant (Région)	1,86	2,68	2,76	2,75	3,16	2,6
CD74	non traité	4,51	3,91	3,96	3,94	4,1
CD63	5,1	4,9	4,1	4,6	6,3	5,0
Grand Chambéry	5,37	4,85	6,01	4,35	5,35	5,2
Ville de Chambéry	15,1	14,46	12,69	11,59	14,3	13,6
Villeurbanne	17,1	15,5	14,9	15,6	19,9	16,6

2.2. Des dépenses stabilisées à la baisse depuis 2020 en % du budget de la Région

La Région se félicite que le rapport d'observations définitives précise qu'après une période d'augmentation jusqu'en 2020, les dépenses de communication se sont stabilisées à la baisse en % du budget depuis trois ans. Le calcul en % du budget est évidemment le seul opérant puisque d'une part, le budget lui-même de la Région a évolué à la hausse et d'autre part, la période a été marquée par une forte inflation.

Le ratio ramené au budget global est le point de référence le plus fiable et il passe entre 2020 et 2023 de 0,90 % du budget à 0,86% selon les calculs de la Chambre.

Ces indicateurs apportent une nouvelle fois la démonstration qu'Auvergne-Rhône-Alpes est une Région bien gérée.

D'ailleurs, la Chambre aurait pu, comme elle le fait habituellement, rendre compte de la situation financière de la Région pour assurer une information juste et éclairée des lecteurs et ne pas donner le sentiment que le rapport passerait sous silence les aspects positifs en ne retenant que les aspects négatifs.

La Chambre aurait alors fait les constats suivants :

- **Des ratios financiers particulièrement solides :**

Au terme de son dernier compte administratif examiné dans le cadre du contrôle de la Chambre (exercice 2022), la Région peut se prévaloir d'une situation financière particulièrement saine, caractérisée par :

- **Une forte maîtrise de ses dépenses de gestion :**

Depuis 2016, en neutralisant l'impact des transferts de compétence, les dépenses de fonctionnement ont diminué en moyenne annuelle de -0,9%.

Les chiffres arrêtés au dernier compte administratif (2022) montrent que la Région est parvenue, beaucoup mieux que d'autres, à tenir son exigence de maîtrise des coûts de gestion, malgré le contexte inflationniste. **Ses dépenses courantes ont ainsi évolué à hauteur de 2,1%, avec une performance nettement supérieure à la moyenne de toutes les autres régions.**

A titre d'exemple, ses dépenses de personnel en €/habitant sont parmi les plus modérées de France, avec 47€/habitant constatées en 2022 contre 54€/habitant en moyenne dans les Régions. Il en va de même des dépenses de personnel au regard des dépenses totales gérées : 9,6% pour une moyenne de 12,1%.

- **Un haut niveau d'autofinancement, grâce à la maîtrise de ses dépenses de gestion.** L'épargne brute s'établit ainsi à 831 M€, contre 419 M€ en 2015 (comptes consolidés des deux ex-régions), soit une progression de 98% en 7 ans (+ 412 M€). Le taux d'épargne s'établit depuis 2020 à 25%, soit 9 points de plus qu'à fin 2015 (16%) et avec une performance supérieure à la moyenne des autres régions de près de 25%. Il faut aussi rappeler que ce niveau d'autofinancement a été obtenu tout en baissant les prélèvements fiscaux (tarifs des cartes grises inchangés depuis leur alignement à la baisse lors de la fusion des deux ex-régions et tarifs de taxe intérieure sur les carburants (TICPE) réduits de 20% à compter de 2019).
- **Un endettement totalement maîtrisé avec un délai de désendettement divisé par deux depuis 2016. La performance est d'autant plus remarquable qu'il est inférieur de plus de 2,5 ans au ratio moyen des régions** (ratio de désendettement de 3,1 années contre 5,7 années en moyenne régionale – chiffres CA 2022 sur les budgets principaux).
- **Un haut niveau d'investissement :** l'observation des comptes administratifs permet de constater qu'Auvergne-Rhône-Alpes est la région qui a le plus relevé ses investissements depuis 2015 avec + 517M€ de hausse et dans le même temps a le plus baissé sa dette.

La Région Auvergne-Rhône-Alpes est ainsi la Région qui a le plus investi tout en divisant par deux sa capacité de désendettement.

- **Des performances saluées par les institutions financières et la Chambre régionale des comptes :**

Ces performances ont été saluées, de façon constante depuis 2016 par l'agence Standard & Poor's, qui attribue à la Région Auvergne-Rhône-Alpes, une notation intrinsèque aa+, désormais deux crans au-dessus de la notation de l'Etat et de la notation de l'ancienne Région Rhône-Alpes. L'agence souligne ainsi dans son dernier rapport : « La Région Auvergne-Rhône-Alpes bénéficie d'une gouvernance et d'une gestion financière très efficaces » ; « Notre évaluation de cette qualité de crédit intrinsèque à « aa+ » reflète le très fort pilotage budgétaire de la Région ».

Ces performances ont également été soulignées par la Chambre régionale des comptes elle-même au cours de ses derniers examens de gestion. Ainsi, dans son rapport du 4 juin 2019 portant sur la gestion de la Région de 2015 à 2018, la Chambre soulignait l'excellence des fondamentaux financiers et surtout le redressement de ses comptes à compter de 2016. Elle indiquait ainsi en synthèse (p.96 du rapport définitif) : « Depuis 2016, la Région a amélioré ses principaux indicateurs financiers (EBF, CAF, niveau d'endettement). Le nouvel exécutif s'est inscrit dans une trajectoire visant à conforter l'autofinancement, en diminuant les dépenses de fonctionnement à hauteur de 300 M€ sur le mandat ».

De la même façon, en 2023, dans le cadre du rapport relatif aux aides économiques d'urgence, la Chambre avait eu l'occasion de souligner que la situation financière de la Région demeurerait particulièrement saine, malgré le soutien exceptionnel aux entreprises touchées par la crise,

et malgré une perte fiscale imputable à la conjoncture économique de près de 100 M€ en 2020. Elle soulignait que l'effort net consenti pendant la crise avait finalement « peu affecté la situation financière de la Région, qui demeure fondamentalement saine » (p.5).

3. DES PRECONISATIONS DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES QUE LA REGION METTRA OU A DEJA COMMENCE A METTRE EN OEUVRE

La Région accorde une importance essentielle aux missions portées par les chambres régionales des comptes. Elle remercie ainsi la Chambre pour son attention à formuler des recommandations pertinentes, dont la Région entend garantir la mise en œuvre effective quand elles sont conformes au cadre juridique régissant le fonctionnement des collectivités locales.

Dans l'objectif de consolider le fonctionnement de l'administration régionale, les équipes de la Région ont d'ores et déjà organisé des séances de travail pour mettre en œuvre ces recommandations.

Plusieurs recommandations sont en effet structurantes :

- **Mettre en place des rendus-comptes pour les dépenses d'un montant inférieur à 40 000€ HT**

La Région a pris note de la recommandation n°4 : « *rendre compte au conseil régional de l'attribution des contreparties d'image* », qu'elle s'engage à mettre en œuvre.

La Région s'engage à mettre en œuvre la recommandation n°4 et à intégrer les marchés de faible montant dans les rendus-compte au Conseil. Elle a d'ores et déjà entrepris les démarches nécessaires pour corriger ce dysfonctionnement technique, en saisissant son prestataire chargé de mettre en œuvre le développement informatique requis.

- **La structuration des relations avec les télévisions locales**

La Région ne souscrit pas au terme de « *manque de transparence* » (p.30) utilisé par la Chambre, pour qualifier les relations entre la Région et les télévisions locales, se basant sur « *l'absence de compte rendu des réunions* ».

En effet, et comme le relève le rapport lui-même par ailleurs, les relations sont bien formalisées dans une convention délibérée chaque année.

De même, l'appréciation de « *spécificité de relations avec certains médias* » (p.37) est utilisée de manière disproportionnée pour d'autres situations. Par exemple, sur le lien avec Euronews évoqué par le rapport d'observations en p.38, le rapport d'observations omet de préciser que le partenariat avec cette chaîne est ancien et ne relève pas d'une décision de l'exécutif régional actuel ; d'autres collectivités étaient également partenaires. Heureusement, à la demande de la Région, le rapport d'observations définitives précise que la Région n'a plus acheté de publicité sur Euronews depuis 2018. Il est donc difficile d'en déduire que la Région aurait une relation privilégiée avec ce média.

Toutefois, la Région fait sienne la recommandation de mieux structurer le suivi de sa Convention d'objectifs et de moyens avec les télévisions locales, ce qui permettra de mieux évaluer les résultats.

Cette recommandation permettra de mieux évaluer les résultats des conventions d'objectifs contractualisées avec les télévisions locales et ainsi de consolider l'impact de la politique de communication régionale. Elle renforcera par ailleurs la clarté des objectifs fixés et la transparence des relations avec les équipes régionales.

- **La mise en place d'un tableau de bord de pilotage des prestations médias**

S'agissant des prestations médias, le rapport souligne à juste titre l'intérêt de renforcer le pilotage des prestations médias, afin d'améliorer leur performance et ainsi leur impact.

Le rapport précise : « *Dans le nouveau marché en cours d'élaboration, la Région devrait demander la tenue d'un tableau de bord digital, afin de pouvoir plus aisément comparer les bilans de campagne entre eux, ainsi que les périodes de publication* » (p36).

La Région a d'ores-et-déjà demandé au prestataire retenu de constituer ce référentiel stratégique de pilotage.

- **Le renforcement de la traçabilité du déroulement des achats d'un montant inférieur à 40 000€ HT**

Le guide des achats de la Région définit un cadre volontariste applicable aux achats d'un montant inférieur à 40 000€ HT. La Région a cependant noté que le rapport d'observations définitives préconise de renforcer la traçabilité du déroulement de cette procédure, à toutes ses étapes. La Chambre conseille notamment à la Région de conserver l'ensemble des pièces et correspondances permettant de démontrer la matérialité de la mise en concurrence.

La Région fait sienne cette recommandation et met à jour son guide des achats en ce sens, ainsi que la formation des acheteurs régionaux.

- **La formalisation de la stratégie de communication régionale**

Le rapport d'observations définitives recommande à la Région de formaliser les grands axes de sa politique de communication : « *La Région ne dispose pas d'une stratégie de communication formalisée, même si les objectifs de la politique communication sont bien identifiés* » (p11).

Il n'y a en la matière aucune obligation légale, comme le note la Chambre et, à notre connaissance, aucune collectivité ne procède à une telle formalisation d'une stratégie interne. Toutefois, la Région a l'intention de mettre en œuvre cette recommandation.

- **L'évaluation de la visibilité de la politique de communication régionale**

La Région a commandé en décembre 2019 une étude de notoriété du logo de la Région, afin de mesurer et d'améliorer la visibilité de la Région et sa notoriété, quatre ans après la fusion entre les Régions Auvergne et Rhône-Alpes.

Le rapport de la Chambre souligne l'intérêt de cette évaluation de la visibilité régionale, s'agissant d'un pilier de la politique de communication régionale. Cette visibilité est régulièrement évaluée, par des prestations ciblées (post-test de campagne) mais son évaluation n'est pas structurée avec une démarche globale pluriannuelle.

Le rapport d'observations définitives souligne l'importance d'intégrer de manière structurelle des outils récurrents d'évaluation dans la stratégie de communication de la Région. C'est le sens de la recommandation n°2 : « *Procéder à une évaluation pour déterminer si l'objectif de "visibilité" de la politique régionale de communication est atteint* ».

La Région intégrera cette recommandation dans le déploiement et l'évaluation continue de la politique de communication régionale.

L'ensemble de ces recommandations permettra à la Région d'améliorer le pilotage de sa politique de communication et d'en consolider le fonctionnement.

4. DES ERREURS FACTUELLES ET JURIDIQUES PERSISTENT MALGRE LES ELEMENTS DE REPONSES TRES COMPLETS FOURNIS PAR LA REGION DURANT L'INSTRUCTION

Le rapport d'observations définitives comporte un certain nombre d'erreurs factuelles et juridiques lourdes qui entachent sa crédibilité.

4.1. Des erreurs budgétaires et comptables majeures dans la comptabilisation des dépenses de communication

S'agissant du cœur du contrôle, les dépenses de communication, la Chambre aurait dû définir une méthode de comptabilisation objective, homogène et partagée avec les collectivités contrôlées. Cela n'a pas été le cas et le raisonnement du rapport est en conséquence entaché d'erreurs importantes, malgré les nombreux éléments de fiabilisation apportés par la Région dans le cadre de l'instruction.

4.1.1. Une présentation tronquée des dépenses de communication

Le rapport d'observations définitives se livre à un exercice de calcul destiné à restituer les grandes masses des dépenses de communication, qui aboutit à une présentation donnant le sentiment que ces dépenses auraient explosé.

En premier lieu, on peut être surpris que le rapport d'observations définitives mentionne à peine le fait qu'il s'agit d'une Région nouvellement créée en 2015, qui a donc nécessité d'importantes dépenses de communication au démarrage pour installer la nouvelle Région et notamment changer toute la signalétique. Il faut en effet rappeler que la fusion des régions a entraîné la création d'une nouvelle collectivité territoriale qui a dû en un temps record installer une nouvelle identité.

Par ailleurs, le rapport n'évoque jamais des transferts de compétences nouvelles qui ont eu lieu et qui ont eu également un impact. A titre d'exemple, la compétence transports scolaires a été transférée aux régions à compter de 2018 et constitue aujourd'hui une des principales compétences de la Région avec plus de 600 millions d'euros.

4.1.2. Une méthodologie erronée qui conduit à augmenter le volume des dépenses

La comptabilisation des dépenses de communication est affectée par une méthodologie de comptabilisation très contestable, qui agrège sans distinction des dépenses de

fonctionnement et des dépenses d'investissement au mépris des règles comptables d'amortissement.

Le vice méthodologique est flagrant quand la Chambre rapporte au tableau 21 l'ensemble des dépenses de communication en % des dépenses de fonctionnement de la Région, alors que l'agrégat au numérateur mêle dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

Les conséquences de cette erreur méthodologique sont lourdes. A titre d'exemple, la Chambre n'a pas retraité les dépenses de flochage des rames de TER qui ont, d'une part, pesé uniquement sur deux exercices, en 2020 et 2021, pour un montant 4.6 M€, et qui d'autre part sont amorties sur 25 ans.

4.1.3. Un périmètre très extensif des dépenses de communication, qui pose des difficultés méthodologiques

Le rapport de la Chambre entend détailler en annexe la méthode d'estimation des dépenses de communication retenue par l'équipe de contrôle, détaillant en particulier le périmètre retenu. Le rapport indique s'appuyer sur les données détaillées fournies par la Région, en souligne la fiabilité et « *le sérieux de la démarche* ». Toutefois, le rapport s'écarte très sensiblement du périmètre détaillé et argumenté par la Région, au travers d'une dense note méthodologique, pour finalement retenir un périmètre très extensif des dépenses de communication, sans motivation convaincante. En page 92, la Chambre réfute ainsi en un court paragraphe l'argumentaire de la Région, développé dans sa note méthodologique de 12 pages.

La Région réaffirme son approche du périmètre des dépenses de communication.

La Région avait notamment proposé le retrait de trois catégories de dépenses :

1. Les dépenses qui relèvent simplement de la mise en place des politiques publiques.

C'est le cas de l'intégration dans le périmètre de dépenses de communication des bourses aux sportifs de haut niveau pour un montant de 150 K€ en 2022 et 285 K€ en 2023. Il s'agit de l'un des dispositifs de la politique régionale en faveur du sport, dont la finalité n'est pas de renforcer la visibilité régionale, mais de soutenir le sport de haut niveau, par l'attribution d'une aide individuelle aux sportifs de haut niveau sous forme de bourses.

De la même façon, l'intégration de dépenses de promotion de filières ou de marques régionales sont contestables.

A titre d'exemple, la marque régionale « Ma région, ses terroirs » a été lancée en 2017 pour vendre des produits locaux, créer ou développer des débouchés pour les producteurs. Il ne s'agit donc pas de dépenses de communication et de valorisation l'action régionale mais de dépenses au bénéfice de la seule filière agricole. Ces dépenses totalisent près de 5 M€ sur la période.

2. Les dépenses dédiées à l'information des publics concernés par les dispositifs régionaux et qui constituent un outil d'accès aux droits

A titre d'exemple, nombre de dépenses prises en compte dans les chiffres du rapport d'observations définitives sont en réalité des dépenses de pure signalétique, en particulier en matière de transports et de lycées. Comme la Région a déjà eu l'occasion de l'indiquer à l'équipe de contrôle, le rôle de la signalétique est d'orienter et d'informer les usagers d'un service. Comment trouverait-on les lycées s'ils n'avaient pas une

enseigne ? De la même manière, comment pourrait-on identifier un car région s'il n'était pas identifié par sa couleur et son nom ? Ces éléments ne sont porteurs d'aucun message, ils permettent simplement d'identifier un lieu ou un service. Ces dépenses de signalétique totalisent plus de 10 M€ sur la période, qui devraient en réalité être retirés.

3. **Les dépenses induites notamment pour l'organisation de manifestations dont la finalité est de mettre en œuvre une politique publique (notamment en matière de santé)**, de promouvoir une filière, ou plus largement de mettre en relation des partenaires (entreprises, associations...) et non d'informer sur les politiques régionales.

A titre d'exemple, la Région avait proposé le retrait des dépenses de participation de la Région à des salons, notamment économiques, dont la finalité est de contribuer au développement commercial et au rayonnement des entreprises régionales.

La Région avait donc à bon droit sollicité le retraitement des calculs des dépenses de communication faites par le rapport provisoire en fournissant tous les éléments de rectification utiles, que la Chambre Régionale des Comptes n'a toutefois pas pris en compte dans le rapport d'observations définitives.

4.2. Sur les marchés publics, aucune illégalité, mais des observations de la Chambre fondées sur des erreurs manifestes d'analyse

Dans sa synthèse, le rapport indique de manière infondée que la gestion de la Région serait entachée de « carences », terme qui n'est pas repris dans le corps du rapport lui-même, qui souligne au contraire que la gestion de la Région de la commande publique est très structurée. Le rapport n'émet en outre que des observations à la portée limitée et sur peu de marchés.

Sur la période, la Région a ainsi traité 130 marchés liés à la communication. Seuls 3 marchés font l'objet d'observations, et la Région apporte tous les éléments attestant de la stricte légalité des procédures de passation et d'attribution de ces marchés.

4.2.1. Une lecture erronée du cadre interne pour les marchés en dessous de 40 000 €

Le rapport se livre à une analyse du respect d'obligation de mise en concurrence pour les marchés en dessous de 40 000 € et conclut à une insuffisance de publicité et de mise en concurrence. Les reproches du rapport portent notamment sur les délais de publicité.

Cette partie du rapport se fonde sur une restitution erronée du cadre interne et quelques informations fausses qui n'ont pas été corrigées malgré les demandes de la Région en ce sens.

A la demande de la Région, le rapport rappelle qu'« un acheteur public peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000€ HT ». Cependant, il ajoute que ce sont les « procédures internes à la région » qui « fixent le principe de procéder à une mise en concurrence dès le premier euro ».

Contrairement à l'affirmation de la Chambre, le cadre interne de la Région ne conduit pas à une mise en concurrence dès le premier euro.

Le guide des achats de la Région, qui a été communiqué lors du contrôle, ouvre la possibilité de « mettre en œuvre une procédure avec mise en concurrence **ou de faire usage de la procédure négociée sans mise en concurrence, dans des circonstances particulières (absence de concurrence avérée - art. R. 2122-3 CCP raisons techniques ou exclusivité - urgence impérieuse -art. R. 2122-1 CCP- ou très faible montant de la dépense -art. R. 2122-8 CCP) ».**

Les services de la Région appliquent strictement ce cadre.

Or ce cadre est celui recommandé tout à la fois par la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie et des finances et les services de l'Etat, conforté par le juge administratif et même validé par différents rapports de la Chambre.

Les préconisations de la Chambre diffèrent de celles du ministère de l'Économie et aux interprétations des services de l'Etat que la Région a suivies

Le ministère de l'Économie conseille aux acheteurs publics de ne pas solliciter systématiquement trois devis différents « S'il [l'acheteur public] possède une connaissance suffisante du secteur économique, il pourra effectuer son achat sans démarches préalables. [...] La confection de devis ayant un coût pour les entreprises. Une simple information orale sur le niveau des prix pratiqués demeurera bien souvent suffisante pour éclairer l'acheteur. » (Fiche technique DAJ Bercy « Quelles règles appliquer pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est inférieure à 40 000 euros HT ? »).

La réponse ministérielle n°19417, (JO Sénat du 4 février 2021, page 737) incite les acheteurs à la même démarche, dans le cadre d'une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence (art.R.2122-8 CCP) : « Lorsque le marché public porte sur des prestations simples et standardisées ou si l'acheteur possède une connaissance suffisante du secteur économique, l'achat peut être réalisé sans démarches préalables (...) **la sollicitation de devis n'est donc pas une obligation s'imposant aux acheteurs pour les marchés qu'ils passent sans publicité ni mise en concurrence préalables, mais doit être appréciée au cas par cas en fonction des achats envisagés** ».

Le guide des achats de la Région, qui a été communiqué lors du contrôle, ouvre la possibilité de faire usage de la procédure négociée sans mise en concurrence, dans des circonstances particulières (absence de concurrence avérée - art. R. 2122-3 CCP raisons techniques ou exclusivité - urgence impérieuse -art. R. 2122-1 CCP- ou très faible montant de la dépense -art. R. 2122-8 CCP).

Les services de la Région ont donc une pratique conforme au guide interne de la Région. Ce guide est, lui-même, conforme au cadre légal et réglementaire, tel que d'ailleurs expressément interprété par la doctrine administrative.

4.2.2.Des erreurs matérielles dans l'analyse de la Chambre, dont la Région avait demandé la correction

De manière générale, on ne peut reprocher à la Région des délais de publicité trop courts pour permettre une concurrence effective, alors que le délai moyen de consultation sur les marchés

d'un montant inférieur à moins de 40 000€ entre 2018 et 2023 et de 15,68 jours, comme le rappelle d'ailleurs le rapport lui-même.

Des erreurs factuelles multiples n'ont par ailleurs pas été corrigées malgré les demandes de la Région, appuyées par tous les éléments de preuve nécessaires.

Sur les 7 contrats de moins de 40 000 € cités, le rapport d'observations prétend que la mise en concurrence ne serait pas effective. Or pour 5 d'entre eux, ces marchés ont donné lieu à plusieurs offres :

- Pour le marché de 2019 relatif à « Ecoute digitale et web social » : une demande 3 devis a été faite, et a donné lieu à la réception de 2 devis, comme l'indique le rapport d'analyse des offres (Linkfluence et Brandwatch).
- Pour les deux marchés de 2020 « Plate-forme d'analyse e-réputation » et « Etude stratégique sur les réseaux sociaux » : pour ces deux marchés une demande de 3 devis a été faite, et a donné lieu à la réception de 2 devis pour chaque marché, comme l'indiquent les rapports d'analyse des offres (Meltwater et Linkfluence)
- Pour le marché de créations d'illustrations (2023) : ce marché publié sur la plateforme achat public a donné lieu à la réception de 5 offres, comme indiqué dans le rapport d'analyse des offres (Petite tempête, Magma créa, Garcia Mathilde, Sophie Navas, Benoit Ciarlo).
- Pour le marché d'achat de « skyline » (2023) : ce marché a été publié sur la plateforme achat public et a donné lieu à la réception de 2 offres, comme indiqué au rapport d'analyse des offres (DEA Design et Ferrorail Service), il est donc matériellement infondé d'affirmer comme le fait le rapport d'observations définitives que sur cette consultation le délai de remise des offres était « *notoirement insuffisant* ».

Si plusieurs candidats ont pu soumettre une offre, c'est bien que les délais étaient suffisants pour le faire. La Région regrette que la Chambre ait maintenu son analyse malgré les éléments probants apportés lors de l'instruction. Elle regrette surtout que la Chambre n'ait pas jugé bon de rappeler le nombre de candidatures reçues pour chacun des marchés mis en cause, alors qu'il s'agit d'un élément clé d'information pour le lecteur.

Quant aux deux autres commandes, elles ont fait l'objet d'une mise en concurrence effective conforme au droit applicable pour ces marchés sur lesquels ne pèsent en tout état de cause pas d'obligation de publicité ou de mise en concurrence.

La Région confirme que les pratiques régionales en matière d'accès à la commande publique sont conformes au cadre légal et réglementaire et qu'aucun frein à l'accès à la commande publique ne peut être imputé à la Région.

4.2.3. Sur la qualification de « marchés publics » pour les contrats dits de contreparties d'image : une préconisation illégale de la Chambre contraire à la jurisprudence administrative

Le rapport de la Chambre soutient que ces contrats de contreparties d'image « *s'apparentent à des subventions* » et met en question le traitement fait par la Région sous le mode des marchés publics : « *ces dépenses pourraient relever aussi du domaine de la subvention* » et en tirent des conséquences sur la nécessité d'une approbation préalable par l'organe délibérant de la Région.

La position énoncée par le rapport relève d'une erreur juridique. Il est en effet très clair et non contestable que les contrats dits de « *contreparties* » doivent être traités comme des marchés publics et non comme des subventions. Cette position est en effet constamment rappelée par le juge administratif. La Chambre elle-même fait application de ce principe.

Les juridictions administratives sanctionnent même toute autre position

Contrairement à l'analyse de la Chambre, la jurisprudence administrative est sans ambiguïté sur le fait que des contrats de contrepartie ne peuvent être traités comme des subventions

Les juridictions administratives se montrent strictes sur la requalification des contrats de « subventionnement » en marchés publics, dès lors qu'un faisceau d'indices permet un doute quant à cette qualification au regard des éléments qu'elle a identifiés.

CE, Commune de Six-Fours, 23 mai 2011 : l'initiative du projet, la définition du besoin ou de l'existence d'une contrepartie directe dont bénéficie la personne publique. C'est précisément en se basant sur ce troisième élément que les juridictions administratives considèrent régulièrement que les contrats comportant des contreparties d'image sont des marchés publics.

La Chambre elle-même fait bien sûr application de ce principe. Dans le rapport d'observations définitives consacré à la communication du Département du Puy-de-Dôme délibéré le 15 janvier 2024, la Chambre n'émet d'ailleurs aucun doute sur la qualification de contrat de commande publique des contrats de communication et d'images, appelant d'ailleurs le Département « à mieux définir et quantifier, ex ante, son besoin en matière de prestations achetées auprès des deux clubs sportifs ce qui permettra de clairement le différencier d'une subvention de fonctionnement ».

Le traitement sous forme de subvention tel que préconisé dans le rapport n'est donc pas fondé juridiquement et serait même illégal. Ce point n'a pas été corrigé malgré la demande de la Région en ce sens.

La Région confirme ainsi que sa pratique de considérer les CPI en marchés publics, et non en subvention comme le suggère la Chambre Régionale des Comptes, est la seule conforme au droit et à la jurisprudence administrative constante en la matière.

4.2.4.Des appréciations non fondées sur les marchés au-dessus du seuil de 40 000 €

La Chambre insiste d'abord sur le fait que la concurrence sur les marchés serait globalement trop faible et affirme qu'il y aurait une difficulté à susciter des candidatures : « *il ressort du contrôle des marchés de communication que la Région rencontre une difficulté particulière à susciter des candidatures aux appels d'offre qu'elle lance en matière de communication. Il est récurrent qu'une seule offre soit examinée (et soit retenue)* ».

Au regard des faits, il n'est pas possible de soutenir qu'il y aurait une difficulté globale à susciter de la mise en concurrence : la moyenne de plis reçus par consultation engagée par la Direction (données 2018 – 2023) est de 4,35 plis.

L'intérêt suscité par les consultations engagées est variable : de 1 à 19 offres reçues, ce qui démontre que l'effectivité de la concurrence dépend du domaine concerné et du tissu économique et n'est pas imputable à la Région (moyenne de 2,85 offres par consultation pour les marchés portant sur des prestations de type « évènementiel » / moyenne de 7,21 offres pour les marchés portant sur les prestations éditoriales, web et médias). Il peut y avoir sur certains lots pour des raisons que l'on expliquera des difficultés, mais la généralisation à une difficulté d'ensemble n'est pas équilibrée au regard des faits.

Il n'existe donc pas une « situation de faible intensité concurrentielle » des marchés de communication comme le prétend la Chambre.

La Région note en revanche avec intérêt la préconisation de la Chambre consistant à pratiquer l'allotissement à chaque fois qu'il permet de stimuler la concurrence.

Le rapport en vient ensuite à trois marchés plus spécifiques.

- **Le marché de conception réalisation impression du magazine grand public de la Région**

Tout d'abord, le rapport repose sur une erreur factuelle. Il y a bien eu deux candidats, non un seul tel que le rapport le soutient. Une des deux offres a été déclarée irrégulière, mais il y avait bien deux candidats.

Les informations relatives à l'irrégularité de cette offre ont été présentées lors de la commission d'appel d'offres du 16 janvier 2023, ainsi que dans le Rapport d'analyse des offres :

3 Analyse des offres

3.1 Vérification des pièces transmises

Entreprise			Référence de l'offre
	Transmis	Complet	Nature de l'offre
Documents attendus			Offre de base
BPU	Oui	Non	Commentaire
Echantillons de papier	Oui	Oui	Le BPU n'est pas correctement complété : les lignes C25 à C42 ont été omises et ne présentent aucun chiffrage (partie impression et livraison).
Exemples de périodiques	Oui	Oui	
Mémoire technique	Oui	Oui	

Cet élément matériel important n'a pas été corrigé malgré la demande de la Région.

Par ailleurs, s'agissant du marché lui-même, il semble important d'apporter des précisions. L'écriture des articles, le choix des photos, et la ligne éditoriale sont réalisés en interne à la Région. Cela semble avoir induit en erreur la Chambre, qui ne le précise pas.

Dans le marché, la conception renvoie au maquettage, au contrôle qualité et au suivi technique de l'impression sur la base des contenus transmis par la Région (prestation de mises en page / PAO), ce qui est une pratique courante, surtout avec de tels volumes.

Faire un allotissement en ce domaine conduirait à alourdir beaucoup le processus et renchérir le coût. La Région note cependant que sa motivation du non-recours à l'allotissement aurait gagné à être plus précise.

Il s'agit en effet d'un domaine où le *sourcing* a démontré qu'effectivement, vu les volumes en question, un seul imprimeur rhônalpin était en mesure de réaliser la prestation, qui, pour des raisons techniques et économiques, ne peut intéresser d'autres opérateurs nationaux ou européens.

Cette situation n'aurait pas dû d'ailleurs surprendre la Chambre, puisqu'elle a été également relevée dans le rapport relatif aux dépenses de communication de la Ville de Villeurbanne s'agissant de la prestation d'impression du magazine communal, constatant qu' « une seule offre avait été déposée », à l'issue de publications et renouvellement successifs. Cette offre concernait cet imprimeur rhônalpin.

Pour autant, la Région note avec intérêt indépendamment de ce marché les préconisations du rapport sur l'allotissement. Elle veillera d'une part à mieux en développer le recours et à justifier le cas échéant avec précision les raisons qui peuvent conduire à ne pas y recourir. La Région met d'ores et déjà en œuvre en appliquant l'allotissement, notamment géographique, lorsque cela est de nature à susciter des candidatures plus nombreuses ou de meilleure qualité.

- **Le marché de fourniture d'objets promotionnels**

Dans une matière où la rigueur est essentielle, les termes employés par le rapport de la Chambre, qui questionnent la régularité de ce marché, supposent une solidité forte de l'analyse juridique et factuelle, au risque de jeter des suspicions sans fondement.

La Région a donc pris très au sérieux les remarques de la Chambre afin de ne pas laisser le moindre doute. Elle a sollicité le cabinet d'avocat attributaire de ses prestations de conseil en marché public pour avoir un rapport d'expertise en droit afin de bien établir la solidité juridique de son approche.

Ce rapport d'expertise est annexé à la présente réponse. Il ne laisse aucune place au doute quant à la légalité de la passation et du recours au marché d'objets promotionnels. La Région s'interroge donc quant à l'origine et la fiabilité des sources qui ont fondé l'appréciation du rapport d'observations tant les éléments factuels et juridiques ainsi que les pièces transmises contredisent totalement cette analyse.

Un rapport d'expertise fait par un cabinet d'avocat spécialisé en commande publique qui contredit totalement les conclusions du rapport de la Chambre

La Région partage en annexe les conclusions de cet expert, qui relève en synthèse :
- Une procédure de passation et d'attribution conforme au cadre de la commande publique :
l'avocat expert conclut au caractère infondé de l'observation sur l'existence de plusieurs

versions de travail du tableau d'analyse des offres et au caractère inopérant de l'observation sur le fait que l'offre de l'attributaire était la plus onéreuse.

- Une mobilisation régulière de ce marché s'agissant de l'expérimentation relative aux uniformes : l'avocat expert conclut au caractère erroné de l'observation portant sur l'objet du marché.

De façon détaillée, la Chambre recommande à la Région de « *mettre fin à l'utilisation du marché de fourniture d'objets promotionnels pour acquérir des produits qui n'en sont pas, et réaliser une procédure de publicité et de mise en concurrence pour la fourniture des uniformes des lycéens* ».

Deux observations sont formulées par la Chambre.

En premier lieu, au stade de la passation, la Chambre a relevé une évolution de notation des offres dans différentes versions de travail du tableau d'analyse. La Chambre a rappelé à la Région que cette pratique, habituelle lorsque plusieurs personnes, voire services interviennent pour apprécier la qualité technique d'une offre, nécessite une parfaite traçabilité des évolutions et de leur motivation.

La Région attire l'attention sur le fait que l'existence même des différents tableaux d'analyse (6 versions) prouve que la traçabilité a été assurée. Les modifications reflètent le soin apporté pour réaliser une analyse minutieuse et comparative des offres reçues sur la base d'environ 50 sous-critères et items. **Chaque modification est justifiée** soit par la nécessité d'harmonisation de la notation lorsque les observations littérales démontrent une qualité équivalente, soit par la nécessité de tenir compte d'une différence qualitative relevée au gré des analyses.

La Région estime donc que les rappels formulés par la Chambre, bien que toujours utiles, ne nécessitent pas de modifier son mode d'organisation qui implique, surtout pour les marchés d'un montant conséquent, des analyses successives réalisées par différents agents. La Région continuera à assurer la traçabilité de ces analyses en veillant, comme cela a été le cas en l'espèce, à sauvegarder sur son serveur les versions successives des analyses opérées.

La procédure d'attribution de ce marché est par conséquent parfaitement régulière.

En deuxième lieu, en lien avec la recommandation n°7, la Chambre a estimé que la commande des vêtements floqués aux couleurs de la Région (polos, t-shirts et pulls) composant les uniformes des lycéens n'aurait peut-être pas dû être réalisée dans le cadre du marché portant sur l'achat des objets promotionnels. La Chambre en déduit qu'un avantage a été indument octroyé au titulaire de ce marché.

La Région relève que, tout en soutenant que l'achat ne correspondait pas à l'objet du marché, la Chambre admet qu'une interprétation divergente est tout à fait possible, en considérant que les uniformes « sont avant tout des objets promotionnels pour l'image de la région et non pas la mise en œuvre de l'expérimentation d'une politique éducative nationale ».

Il apparaît donc clairement que la Chambre porte une appréciation d'opportunité, mais ne relève en réalité aucune irrégularité.

La Région rappelle que les documents du marché (CCAP et CCTP) prévoient l'achat des vêtements floqués, dont des t-shirts, polos et pulls pour un public qui n'est pas limitativement

énuméré. Ces objets figurent dans le catalogue du titulaire et leurs prix sont fixés par le bordereau des prix unitaires du marché.

Pour preuve, les documents contractuels du marché reproduits ci-dessous attestent pleinement de la conformité de l'usage du marché à son objet :

- 1. Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), pose dans son article 1.2: “ Le présent accord-cadre a pour objet la fourniture, le marquage, le stockage et la livraison des objets promotionnels de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. La gamme des objets ainsi distribués s’étend par exemple du crayon au tee-shirt en passant par le sac ou le gilet polaire”**
- 2. La liste des publics concernés n’est pas limitativement définie. Il s’agit d’une liste illustrative, qui n’interdit en rien l’extension à d’autres publics : “les objets promotionnels de la Région Auvergne-Rhône-Alpes sont principalement destinés aux publics suivants”.**
- 3. Par ailleurs, le bordereau des prix unitaire du marché prévoit expressément les teeshirts/polo et les sweat-shirts/vêtements polaires dans l’objet du marché :**

		plus de / sur / ex	
POLO			
B1	Unicolore noir ou couleurs 220g/m ² - col 3 boutons 100 % coton biologique et équitable tailles du XS au XXL marquage cœur 50 cm ² en une couleur	B1	de 200 à 500 ex de 501 à 1'000 ex plus de 1001 ex
B2	Unicolore écarlate ou blanc 220g/m ² - col 3 boutons 100 % coton biologique et équitable tailles du XS au XXL marquage cœur 50 cm ² en une couleur	B2	de 200 à 500 ex de 501 à 1'000 ex plus de 1001 ex
VÊTEMENTS POLAIRES			
C1	Veste polaire 300 g/m ² unicolore Fermeture éclair 2 Poches zippées côtés bas tailles du XS au XXL marquage cœur 50 cm ² en une couleur	C1	de 50 à 200 ex de 201 à 500 ex plus de 501 ex
C2	Gilet polaire 300 g/m ² unicolore Sans manche - Fermeture éclair 2 poches zippées côté bas tailles du XS au XXL marquage cœur 50 cm ² en une couleur	C2	de 50 à 200 ex de 201 à 500 ex plus de 501 ex

- 4. Au surplus, le CCTP (article 1.1) prévoit explicitement que d’autres commandes pourront être passés via le catalogue du prestataire :**

Les produits listés au niveau du bordereau des prix représentent les besoins récurrents de la Région. Les autres commandes seront des commandes sur les catalogues proposés par le prestataire.

La Région peut commander d’autres produits non-inscrits au BPU sur l’ensemble des catalogues proposés par le titulaire, en appliquant les remises planchers sur catalogue figurant au cadre financier.

Or, le catalogue du prestataire compte bien explicitement les polos et sweat-shirts.



Au surplus, la Chambre reproche à la Région d'avoir sélectionné elle-même les différents fournisseurs auxquels le titulaire du marché a fait appel pour cette commande. La Chambre se fonde sur un communiqué de presse.

Pourtant, la Région a bien communiqué à la Chambre les éléments matériels et factuels clairs et précis qui permettent à un sachant, d'appréhender sans difficulté la chronologie et le fonctionnement du marché : (i) le titulaire du marché a été averti du besoin de la Région (21/09/23), (ii) il a transmis son devis après avoir consulté et choisi ses fournisseurs parmi les entreprises dont il assure seul le référencement (devis du 8/12/23, transmis le 14/12/23). Postérieurement à ces démarches (contractuelles), la Région a souhaité communiquer au grand public les noms des entreprises en insistant sur leur implantation géographique. Ce choix, propre au monde de la communication relève, encore une fois, d'une politique de communication dont il n'appartient pas à la Chambre d'apprécier l'opportunité.

La Chambre indique également que les entreprises ayant été sélectionnées « ont été soutenues économiquement par des dispositifs d'aides régionaux. ». Cette affirmation est inexacte : parmi les 11 entreprises sélectionnées par Lignes Directes dans ce projet, seules 4 ont bénéficié d'une aide économique de la Région entre 2020 et 2023. Au-delà, la Région regrette l'insinuation de la Chambre d'une accointance supposée entre la Région et les entreprises qu'elle accompagne au titre de sa compétence obligatoire en matière de développement économique. La Région aide chaque année 20 000 entreprises sur tout le territoire régional. Aucune disposition légale n'interdit que des entreprises aidées par la Région puissent être parties prenantes d'un marché public ou fournisseurs d'un prestataire de la Région, à partir du moment où cela se fait dans le respect du code de la commande publique, ce qui est le cas en l'espèce comme nous l'avons démontré plus haut. Le principe de liberté d'accès à la commande publique vaut ainsi pour tous les opérateurs économiques qu'ils aient bénéficié ou non de subventions.

Par conséquent, dans sa passation comme dans son exécution, ce marché est géré avec rigueur et sérieux par les services de la Région. Les allégations de la Chambre ne reposent sur aucun élément tangible et sont au surplus contredites par les faits. **La Région regrette que de telles erreurs aient pu persister dans le rapport d'observations définitives malgré tout le soin apporté pour fournir à la Chambre des éléments complets d'appréciation.**

Forte de ce constat et certaine de son fondement juridique, la Région considère ainsi que la phrase « *Aucune stipulation contractuelle de ce marché de fournitures d'objets promotionnels ne permet de lui rattacher l'acquisition d'uniformes scolaires à destination de lycées, sauf à considérer que les uniformes des lycées sont avant tout des objets promotionnels pour l'image de la région...* » repose sur une interprétation erronée de la Chambre.

- **Le marché d'achats de médias**

La Chambre souligne des fragilités dans la procédure de mise en concurrence de ces marchés et notamment le fait que les achats médias passent par un intermédiaire. La Chambre considère notamment que ce fonctionnement ne permet pas d'assurer le rendu compte à l'Assemblée régionale.

Le rapport conclut par la recommandation 8 : « *Veiller sans délai à ce que les marchés d'achats médias via un mandataire payeur respectent les procédures du code de la commande publique* ».

Cette recommandation pose plusieurs problèmes notamment parce qu'elle est contraire aux positions de la Cour des comptes.

Tout d'abord, cette pratique du passage par un prestataire est très courante et régulière. Elle consiste à recourir à un mandataire-payeur : le mandat a été attribué après publicité et mise en concurrence et les achats qu'il réalise s'inscrivent dans le cadre légal des achats sans publicité ni mise en concurrence. L'utilisation de ce système du mandataire payeur a été plusieurs fois relevée par la Cour des comptes sans contestation de sa légalité.

La position de la Chambre est contraire aux recommandations faites par la Cour des comptes dans son rapport sur les dépenses de communication des ministères

La Cour des comptes dans ce rapport décrit les pratiques qui ont cours dans les ministères et qui sont exactement les mêmes que celles suivies par la Région.

« *L'agence média est chargée d'élaborer, au vu de la recommandation média de l'agence de communication, une stratégie média puis un plan média. Une fois celui-ci validé par le ministère annonceur, l'agence média effectue les achats d'espace auprès des publicitaires. L'agence agit comme mandataire du ministère annonceur : elle propose au ministère un devis, que celui-ci accepte en émettant un bon de commande ; les régies sont payées par l'agence qui refacture au ministère le montant correspondant, majoré de ses honoraires* ».

La Cour ayant estimé cette pratique conforme au droit pour les Ministères, la Région s'étonne que la Chambre formule un avis dissonant.

Le titulaire du marché, en sa qualité de mandataire, contracte avec les régies publicitaires disposant le plus souvent de droits d'exclusivité ou avec des médias choisis spécifiquement par rapport à leur zone de diffusion, leur tirage, le profil sociologique des lecteurs. Ces choix sont faits selon les modalités qui correspondent à une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence, sur le fondement de l'article R.2122-3 du Code de la commande publique.

Ainsi dans le rapport de la Cour des Comptes sur le Service d'information du Gouvernement délibéré le 23 octobre 2023, qui indique : « Depuis 2003, le SIG, en association avec l'ensemble des ministères, a mis en place un dispositif de mutualisation de l'achat d'espaces pour les campagnes d'information gouvernementales. [...] Cette prestation est externalisée depuis 2003 par un accord-cadre interministériel à bons de commande, piloté par le SIG sur mandat de la direction des achats de l'État et confié actuellement à la société DENTSU (cf. chapitre 3). Sur la période 2018 - 2022, les prestations payées dans le cadre de ce marché représentent 318,6 M€. Cette dernière société a de nouveau été choisie dans le cadre d'un appel d'offres portant sur la période 2023 - 2025, par renouvellement annuel. », sans qu'à aucun moment le rapport d'observations définitives ne relève de difficultés relatives à ce mode de gestion.

Respect de l'information du conseil régional

Par ailleurs on ne peut prétendre, comme le fait la Chambre, que le recours à cette pratique aurait pour effet d'éviter le rendu-compte au conseil. Cela n'a pas de sens. Si la Région avait eu recours à un système d'achat média au cas par cas comme préconisé par la Chambre, ces achats auraient été à chaque fois en-dessous des seuils et il n'y aurait donc eu aucun rendu compte. Le système adopté assure au contraire le fait que le marché fait bien l'objet dans sa globalité d'un rendu compte devant le Conseil régional. Il est regrettable que le rapport contienne de tels sous-entendus qui prêtent des intentions à la Région sans que cela ne repose sur la moindre matérialité ou fondement juridique.

Enfin, la Région a demandé à la Chambre d'avoir des recommandations plus précises sur la façon dont la Chambre peut la conseiller pour améliorer opérationnellement, dans le cadre du marché existant, la mise en œuvre du marché. La Région n'a à ce jour pas reçu de réponse de la Chambre.

En l'absence de toute recommandation expresse de la Chambre, de toute critique de cette pratique par la Cour des Comptes et du caractère très courant dans la sphère publique de passer par un prestataire pour les achats médias, la Région soutient que sa pratique sur ce point est parfaitement légale.

4.3. En matière de ressources humaines, la Chambre ne démontre aucune carence

Tout d'abord, la Région relève que la Chambre ne fait aucune préconisation en matière de ressources humaines, ce qui atteste du sérieux d'ensemble de cette gestion.

Les observations de la Chambre sont globalement entachées de fragilités juridiques, notamment lorsqu'il est fait référence à un décret non encore entré en vigueur.

La Région regrette également les assertions du rapport qui ne se fondent sur aucun élément matériel, et regrette à l'inverse que les pièces qu'elle a pu produire tout au long de l'instruction et de la procédure contradictoire n'aient souvent pas été prises en compte par le magistrat instructeur.

Le rapport reproche par ailleurs une porosité entre le cabinet et la direction de la communication. La Région s'inscrit en faux, d'autant que comme le note le rapport lui-même,

la direction de la communication est rattachée au Directeur Général des Services. La Région est une des très rares collectivités en France à avoir fait ce choix pour assurer le bon pilotage de sa direction de la communication. Les équipes de contrôle de la Chambre avaient d'ailleurs relevé positivement ce point lors de l'instruction. Il est étonnant de voir que le rapport n'en fait pas mention.

Ce terme de « *porosité* » n'est en outre fondé sur aucune réalité juridique ou administrative. L'utilisation de termes à connotation négative sans autre fondement, et sans démonstration de l'existence d'irrégularités, crée un doute sur l'objectivité visée par le rapport, qui ne nous semble pas conforme à la rigueur de la Chambre.

4.3.1. Des erreurs de droit sur l'application du cadre réglementaire

La Chambre analyse les conditions de recrutement des agents contractuels et considère que la Région ne respecterait pas certains aspects de la réglementation issus du décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

Cette affirmation est inexacte sur quatre points essentiels :

En premier lieu, la Chambre commet une erreur juridique sur l'application ratione temporis du décret.

La Région rappelle que bien évidemment un décret ne saurait être appliqué à des situations antérieures à sa date d'entrée en application. Ce principe de base vaut bien entendu pour le décret du 19 décembre 2019. **Or la Chambre commet une erreur flagrante dans son application ratione temporis.**

Le rapport fait une application du décret du 19 décembre 2019 à des situations antérieures à son entrée en vigueur

L'article 7 du décret prévoit : « le présent décret s'applique aux procédures de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique dont l'avis de création ou de vacance est publié, à compter du 1^{er} janvier 2020 ». Le rapport fait application à la page 80 des obligations du décret au processus de recrutement du directeur adjoint de la Communication ... sauf que la déclaration de vacance de poste est antérieure à l'entrée en vigueur du décret puisqu'elle est du 6 août 2019.

En second lieu, les observations de la Chambre s'agissant des procédures de recrutement des agents contractuels de la Région découlent en réalité d'exigences non prévues par les textes et sont laissées à la libre appréciation des collectivités.

La Chambre considère qu'il faut un « *procès-verbal de jury circonstancié* » qui « *a vocation à démontrer le caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire* ». Ce document n'est pas prévu expressément en ces termes par le décret, qui, en son article 3.9 mentionne seulement un document « *précisant les appréciations portées sur chaque candidat présélectionné* » et en aucun cas le niveau d'obligations que prétend la Chambre.

En troisième lieu, la Chambre laisse apparaître une méprise sur les exigences légales qui président au recrutement des agents contractuels.

Sur la base de l'interprétation erronée du décret, la Chambre reproche à la Région de ne pas faire précéder le recrutement des agents contractuels de la recherche d'un agent titulaire dont on semble faire une condition de régularité.

Or l'article L.332-8 du CGFP ne dit pas du tout cela. Il prévoit que « des emplois permanents peuvent être également occupés de manière permanente par des agents contractuels territoriaux [...]. Lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté dans les conditions prévues par le présent code ».

Certes l'autorité territoriale doit établir le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur cet emploi (article 2-3 du décret n°88-145 du 15 février 1988). Mais cette exigence, appréciée à la lumière de la jurisprudence administrative, ne signifie pas que l'autorité territoriale doive rechercher un fonctionnaire, ni même qu'elle ne puisse légalement recruter un agent contractuel en cas de candidature d'un fonctionnaire. Le recrutement doit se faire à l'aune d'une grille d'analyse des mérites respectifs des candidatures reçues, faisant ressortir – au regard du profil recherché – les qualités, compétences et savoir-faire du candidat finalement retenu.

C'est en ce sens que les juridictions administratives ont validé les recrutements opérés dans les circonstances suivantes :

- Lorsque le profil du fonctionnaire ne correspond que partiellement aux caractéristiques du poste à pourvoir, contrairement au candidat retenu qui dispose de toutes les qualifications requises et présente notamment des « compétences spécialisées dans le domaine cinématographique, des relations écriture et image et de montage – cf. CAA Nantes, 6 juillet 2017, n° 15NT03289 ;
- Lorsque les fonctions afférentes au poste à pourvoir excèdent les missions habituelles et nécessitent une qualification particulière et une maîtrise technique spécifique – cf. CAA Lyon, 16 octobre 1998, n° 95LY02272.

Il résulte ainsi de la jurisprudence qu'il existe en réalité, davantage une priorité d'examen des candidatures des agents titulaires qu'une priorité de recrutement pour eux.

En l'espèce, les fonctions de communication, au regard des qualifications particulières qu'elles requièrent, ont été historiquement occupées par des agents contractuels dans les collectivités territoriales comme dans les services de l'Etat (administrations centrales comme services déconcentrés). Il n'est donc pas anormal que, pour des emplois de communication, le choix se soit porté sur des agents contractuels au profil plus adapté que des fonctionnaires en parfaite conformité avec la loi.

En quatrième lieu, la Chambre pose des recommandations en contradiction avec celles posées par la CNIL concernant la conservation des documents.

Le rapport indique « que la durée de conservation recommandée des documents liés au processus de recrutement est pourtant de dix ans ». **Cette préconisation est en violation avec les recommandations de la CNIL.**

La Chambre recommande une durée de conservation des documents de dix ans en contradiction avec toutes les positions de la CNIL

Les recommandations de la CNIL conduisent à un délai de conservation au plus de deux ans des pièces liées aux recrutements.

La CNIL précise ainsi dans son guide recrutement publié le 30 janvier 2023 (page 5) : « Les données du candidat doivent être conservées pour une durée strictement nécessaire à l'objectif poursuivi par le traitement. Par exemple, la conservation par un recruteur des CV et lettres de motivation des candidats à un emploi écartés du processus de recrutement pour les recontacter en cas de nouvelles opportunités d'emploi et pour alimenter son « vivier de candidats » pendant une durée de cinq ans, est en principe excessive. Pour cette finalité précise, celle d'alimenter un « vivier de candidats » dans ce contexte, il est recommandé que la durée de conservation soit raisonnable, en fonction du type de poste concerné, et en tout état de cause, n'excède en principe pas deux ans à compter du dernier contact avec la personne. Pour plus d'informations sur les durées de conservation au regard des différentes finalités des traitements déployés dans le secteur du recrutement, voir la fiche n° 9 de ce guide ».

La Région regrette que tous les éléments, rectifications et explications apportés à la Chambre sur les soi-disant carences invoquées en matière de ressources humaines n'aient à aucun moment été pris en compte dans le Rapport d'Observations Définitives.

4.3.2. Des observations relatives aux situations individuelles également entachées d'erreurs juridiques et matérielles

• **S'agissant du recrutement du directeur de la Communication**

Comme déjà indiqué, le fondement des observations de la Chambre est contestable puisque la chambre fonde son analyse sur un décret non applicable à l'époque du recrutement considéré.

L'analyse de la Chambre est également entachée d'erreurs factuelles qui n'ont pas été corrigées malgré les nombreux documents fournis à la Chambre. En effet, le rapport de la Chambre repose sur une reconstitution de la procédure erronée :

- Une déclaration de vacance d'emploi a bien été publiée le 6 août 2019 pour le recrutement d'un directeur adjoint de la communication au grade d'attaché principal. Ce document a été fourni à la Chambre qui n'en a pas tenu compte dans son analyse finale.
- M. F. a candidaté par courrier en date du 4 septembre 2019. Lors du contrôle, cette pièce a pu être consultée dans le dossier de l'agent avec son CV qui portait la mention manuscrite « 25/09 15h15 jury ».
- M.F. a passé plusieurs entretiens successifs en septembre 2019. D'autres candidats ont été reçus, comme cela est signalé dans le rapport.

Le principe d'égal accès aux emplois publics a donc en réalité été respecté, M. F. ayant été recruté à l'issue d'un processus de sélection en bonne et due forme.

S'agissant des évaluations annuelles, la Région réitère que cette remarque est inopérante s'agissant de la procédure de recrutement d'un agent contractuel, et qu'au surplus, M. F. a bien été évalué.

- **S'agissant de la situation de M. B.**

S'agissant du recrutement, la Chambre émet le même type de remarques que sur l'ensemble des procédures afférentes aux contractuels. La Région ne partage pas cette analyse puisque ce recrutement a été opéré dans les conditions habituelles, avec une déclaration de vacance de poste dont fait d'ailleurs état la Chambre.

Le rapport émet par ailleurs un doute sur la nature des missions de M. B. sans faire référence à aucune pièce permettant d'étayer cette affirmation.

En revanche la Région a produit de nombreux éléments matériels : de nombreux échanges entre l'agent, son supérieur hiérarchique et autres interlocuteurs, permettent de corroborer la densité de son activité et la nature administrative de cette activité. La Région a produit un échantillon de ces échanges, au travers de plusieurs dizaines de mails, ainsi que son ordre de mission annuel, visé par son supérieur hiérarchique, le directeur de la communication, qui atteste de son positionnement administratif et de son affectation aux missions énoncées par la Région, et notamment à la conduite du projet Région des Lumières.

La Chambre n'a probablement pas eu la capacité de lire l'ensemble des pièces fournies, qui témoignent d'une activité très dense, surtout pour un agent qui travaillait à mi-temps. La liste de ces missions comprenait la mise en place d'un festival « Région des lumières » destiné à mettre en valeur les grands monuments de la Région, la négociation des partenariats avec les grands clubs sportifs de la Région, la gestion du Tour de France et notamment des relations avec l'équipe organisatrice qui s'occupe également du Criterium du Dauphiné Libéré.

Quant à la mention de la fonction d'administrateur à l'Eveil, exercé par l'intéressé sans rémunération, la Chambre n'en tire aucune conclusion, cette mention n'a donc pas lieu d'être car elle est sans lien avec le propos sur les fonctions de M. B.

La Région regrette donc ces mentions erronées et non étayées qui génèrent un doute infondé quant à l'affectation de cet agent à des missions administratives.

L'ensemble des éléments produits par la Région atteste bien de l'affectation de M. B à des missions strictement administratives.

- **S'agissant du recrutement de Mme V.**

D'un simple message électronique sorti de son contexte, le rapport d'observations définitives tire la conclusion que le recrutement de l'intéressée n'aurait pas suivi la « *voie classique* ».

La Région regrette que la Chambre se fonde sur un simple message électronique, en omettant de donner la réponse qui y a été apportée. La Région précise donc les faits : la directrice adjointe des ressources humaines a sollicité le directeur général des services pour savoir si, suite au classement des candidatures proposé par la DRH qui classait l'intéressée en premier, il était nécessaire de poursuivre le processus. La réponse du directeur général des services

ne laisse aucune place à l'ambiguïté et demande qu'un entretien soit organisé « *comme habituellement* ».

Le processus de recrutement a été au contraire totalement respecté, comme le prouvent les pièces produites par la Région :

- Déclaration de vacance d'emploi pour un poste de chargé de mission au service d'action territoriale,
- Réception et examen de plusieurs candidatures,
- Classement des candidatures,
- Entretien de recrutement.

• **S'agissant de la situation des attachés de presse**

La Chambre signale le cas des attachés de presse recrutés sur des emplois administratifs et affectés au cabinet. Il est fait état du cas de M. S. qui aurait créé selon les termes littéraires du rapport d'observations définitives « *une incompréhension* » dans les services.

Ces termes, qui sont sans fondement et qui relèvent de l'appréciation subjective, sont fermement contestés par la Région.

▫ **Sur la légalité de cette pratique**

Cette pratique est parfaitement conforme au droit comme le souligne une réponse ministérielle : « En l'état du droit, rien n'interdit néanmoins 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, 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 (...) » (réponse à la question écrite n°07918) publiée le 4 janvier 2024).

Toutefois, par souci de clarification la Région a préféré d'elle-même, comme le souligne la Chambre, mettre un terme à ces situations pour clarifier le positionnement des agents entre Direction de la communication d'un côté, Cabinet de l'autre.

▫ **Un partage clair des missions de communication politique et institutionnelle**

L'organisation des missions est claire et étanche entre le cabinet et la direction de la communication. Le cabinet pilote le lien avec les rédactions et ainsi les journalistes, et la direction de la communication assure le suivi des régies publicitaires.

Ainsi, les relations avec la presse sont centralisées au sein du cabinet. Le rapport induit une confusion entre les "fonctions d'attaché de presse" et la nature juridique de ces fonctions "de collaborateur de cabinet", ce qui crée un doute qui n'est pas matérialisé dans le fonctionnement de la collectivité.

▫ **Le rattachement de M.S. à la Direction de la communication**

Ce rattachement à la Direction de la communication dans ses fonctions d'attaché de presse s'est effectué dans le cadre d'une décision du Directeur général des Services de décembre 2022. Ce rattachement s'inscrit dans le cadre d'une démarche globale de mise en conformité

ayant conduit *in fine* à rattacher la direction de la communication à la direction générale des services.

- **S'agissant de la situation de Mme C.**

La Chambre, s'agissant d'un recrutement remontant à 2018, reproche à la Région de ne pas avoir gardé les pièces afférentes à la procédure de sélection. La Chambre conteste également le recrutement de l'intéressée sur le grade d'administrateur territorial hors classe.

▣ **Sur le fait de ne pas avoir gardé des pièces remontant à cinq ans**

Mme C. a été recrutée comme Directrice de la communication par contrat du 20 décembre 2018 pour une période de 3 ans à compter du 7 janvier 2019. On ne peut reprocher à la Région d'avoir gardé les pièces afférentes à la procédure de recrutement alors que la CNIL préconise de ne pas garder les pièces plus de deux ans.

▣ **Sur le recrutement au grade d'administrateur territorial hors classe, on rappellera d'abord que le contrôle du juge administratif est uniquement un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.** (CE, 30 décembre 2013, n°348057).

Tel n'est pas le cas en l'espèce. La Chambre reconnaît que le recrutement comme administrateur aurait été justifié. La contestation ne porte que sur le statut d'administrateur territorial hors classe. Or Mme C. avait des diplômes de très haut niveau (MBA Business et Marketing de l'Université de San Francisco et Master Business et Management de l'ISG) ainsi qu'une expérience professionnelle complète (26 ans d'expérience professionnelle dans le conseil et l'entrepreneuriat avec un poste notamment de directrice conseil chez Publicis Consultants de 2010 à 2016). Ces éléments, additionnés au niveau du poste occupé (directrice de la communication d'une Région aussi grande que la nôtre), ne permet pas de qualifier d'erreur manifeste d'appréciation le fait de la recruter au grade d'administrateur territorial hors classe.

▣ **Sur le recrutement au poste de directrice déléguée de la marque régionale puis de directrice de projet**

Il est également reproché à la Région, lors du repositionnement de Mme C. sur le poste de « directrice déléguée de la marque régionale », de n'avoir effectué aucune recherche d'agent titulaire pour pourvoir le poste. C'est une nouvelle fois une erreur de droit que commet la Chambre, l'exigence légale et réglementaire portant sur la publicité du poste qui a été régulièrement réalisée.

S'agissant de sa mission relative à la création d'une plateforme digitale d'intelligence collective régionale à destination des acteurs économiques, le rapport d'observations définitives soutient que la Région n'aurait eu qu'un intérêt relatif à recruter Mme C. mais cette appréciation est subjective, alors que cette plateforme a comme objectif de faire travailler ensemble les acteurs économiques de la Région, demande forte du monde économique.

Il est reproché à la Région de ne pas avoir récupéré la rémunération versée à Mme C au titre du régime indemnitaire de janvier à août 2022 alors que son contrat ne prévoyait rien en la matière et que la Région aurait fait une application erronée de la délibération du 29 novembre 2017. Une erreur de droit est commise sur ce point par la Chambre, un agent contractuel pouvant parfaitement recevoir une prime non prévue par son contrat dès lors que ce versement est fait en application d'une délibération de portée générale (CE, 29 décembre 2000, n°171377), ce qui est bien le cas en l'espèce avec la délibération du 29 novembre 2017.

Il faut ajouter que la modification des fonctions de Mme C devait donner lieu à un avenant à son contrat de travail sans modification de sa rémunération, comme indiqué dans la lettre de mission qui lui a été adressée le 15 décembre 2021 par le directeur général des services (qui a été fournie à la Chambre). Ces fonctions correspondaient alors à un besoin permanent de la collectivité, comme en atteste la déclaration de vacance d'emploi publiée le 16 novembre 2021.

Or, un nouveau contrat à durée déterminée a été établi sur le fondement de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 (besoin temporaire). A la suite de cette erreur, dont la Région n'a pas su identifier la cause, et compte-tenu du caractère permanent de l'emploi occupé, la rémunération accessoire a été maintenue, comme cela aurait dû être le cas si un avenant avait été passé en lieu et place du nouveau contrat.

La Région conteste ainsi avoir « indûment versé et en toute connaissance de cause » des primes accessoires à Mme C.

4.4. Un intérêt régional prouvé par la Région, en réponse aux allégations de la Chambre

4.4.1. La Chambre s'enferme dans une mauvaise appréciation du rôle d'un exécutif local ou national

Le rapport de la Chambre repose sur un raisonnement rappelé plusieurs fois consistant à déduire du fait qu'une communication serait portée par le Président de Région ou qu'une dépense consisterait à évaluer l'action du Président de Région, qu'elle ne serait pas d'intérêt régional.

Ce raisonnement a tout pour surprendre. **Le raisonnement tend à établir un principe d'incompatibilité entre l'implication du Président dans une action de communication et l'existence d'un intérêt régional. Pour la Chambre, si le Président est impliqué, c'est que la dépense de communication est faite dans son intérêt personnel et non dans l'intérêt régional.** Poussé jusqu'au bout, ce raisonnement conduirait à ce que toute communication portée par un maire, par un président de département, de région, par un ministre serait suspecte.

Cette présomption d'absence d'intérêt régional pose un problème sur la compréhension de ce qu'est le rôle même du Président, chef de l'exécutif, dans une collectivité de la taille de la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

La valorisation des actions d'un chef d'exécutif par des actions de communication est pleinement reconnue par le droit.

Cette présentation est juridiquement erronée, le Président de la Région étant le premier porteur de l'action régionale. En effet, en application des articles L. 4231-1 et L. 4231-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, le Président est « l'organe exécutif » de la Région et « est seul chargé de son administration ». En tant qu'élu au suffrage universel direct, il a le lien démocratique avec ses habitants et un rôle de représentation de la collectivité régionale, laquelle est indissociablement liée à son exécutif.

4.4.2. Moins de 5% des dépenses de communication mettent en avant le Président de Région

La Chambre soutient que les dépenses de communication de la Région seraient marquées par la personnalisation de la communication autour du Président de Région, et ce dès la synthèse du rapport p.3 avec cette affirmation « *un axe important de la politique de communication de la région est de mettre en avant la personne de son président* », ce qui selon la Chambre « *peut mener à engager des dépenses qui ne sont pas uniquement motivées par des logiques de communication institutionnelle* ».

Moins de 5% des dépenses concernent une communication mettant en avant le Président de Région

Pour juger de cette affirmation, le mieux est de se référer au calcul fait par le rapport lui-même et de mesurer dans les dépenses de communication comptabilisées par le rapport celles qui reposent sur la mise en valeur du Président de Région. Cette simple consultation des données permet d'établir le caractère faux de cette affirmation : **moins de 5% de ces dépenses financent en réalité une action de communication dans laquelle le président de Région est cité.**

La critique de la Chambre considérant que « la mise en avant de la personne du Président (...) peut mener à engager des dépenses qui ne sont pas uniquement motivées par des logiques de communication institutionnelle » est inopérante car cela supposerait déjà que les actions de communication institutionnelle soient définies juridiquement de manière exhaustive, ce qui n'est nullement le cas en droit.

Le raisonnement suivi est également erroné puisqu'il suppose de pouvoir cloisonner les activités de communication qui ne mettent en lumière que les actions de la collectivité d'une part et, d'autre part, les actions de communication mettant en avant les agissements du Président au titre de son rôle d'exécutif régional (et qui représente, à ce titre, juridiquement, la Région)

Or, cela est anti-juridique et parfaitement théorique dans la mesure où les actions de communication d'une collectivité territoriale ont nécessairement pour effet de valoriser l'action de ladite collectivité et, subséquemment, celle de son exécutif, sans que cela ne soit bien sûr illégal...

4.4.3. La Chambre ignore les méthodes et l'éthique de travail des instituts de sondage

La Chambre semble considérer que dès lors que les sondages et études d'opinion comportent des questions relatives au Président de Région, ils ne seraient plus d'intérêt régional. Le rapport conteste également le fait que des sondages aient été faits sur la base, entre nombreux autres critères, des sensibilités politiques des sondés.

Comme rappelé plus haut, le lien induit par le rapport d'observations définitives entre des dépenses de communication liées au Président de Région et l'absence d'intérêt régional n'est en rien fondé et se trouve même infirmé par le droit. La Région respecte de fait strictement le cadre de recours aux sondages.

- Il est factuellement inexact d'affirmer dans le rapport que les études commandées par la Région seraient « assez largement centrées sur la personnalité de son président ».

La Chambre commet une erreur factuelle en affirmant que les études seraient centrées sur le Président : à peine plus de 10 % des questions mentionnent le Président de Région

Sur les 22 études commandées par la Région depuis 2018, 13 ne mentionnent pas le Président de la Région.

Quand les études comportent des questions sur le Président de Région, ces questions sont très minoritaires. Ainsi dans l'étude sur les *baselines* de 112 pages, seules 2 pages mentionnent le Président de Région. Globalement les questions mentionnant le Président de Région représentent à peine plus de 10 % du nombre de pages d'études depuis 2018. Le lien avec l'action de la Région est toujours parfaitement explicite et la mention du Président de Région est toujours faite.

Sur 952 pages d'études produites depuis 2018 avec des centaines de questions, seule 1 question cite Laurent Wauquiez sans mentionner explicitement son rôle de président de région, lien par ailleurs explicite compte-tenu du contexte de l'étude. Etonnamment c'est la seule question mentionnée dans le rapport de la Chambre.

La Chambre note également que sur le baromètre 2023, il y a eu un volet national des questions mais ce volet national était évidemment utile pour affiner l'analyse de l'action régionale : il s'agissait de comparer la perception de nos habitants avec ceux des autres régions. Cette étude a permis de montrer que 86% des habitants d'Auvergne-Rhône-Alpes sont attachés à leur région, en 4^{ème} position au niveau national, ce qui est intéressant pour une région jeune qui cherche à ancrer son positionnement dans le paysage institutionnel.

- **L'incarnation de l'action de la Région à travers son Président est un élément nécessaire pour identifier la Région**

Le Rapport d'Observations Définitives introduit une confusion entre la « personnalité » et la « personne » du Président, en qualité d'exécutif régional, mettant en œuvre ses responsabilités en application des articles L. 4231-1 et L. 4231-3 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ce n'est pas la personne qui est évaluée dans le cadre des études et sondages mais la capacité d'action et d'incarnation en tant que responsable de l'exécutif.

La responsabilité du président d'exécutif dans l'incarnation de la collectivité est évidente. Ainsi le dernier baromètre de 2023 montre que 69% des habitants de la Région citent Laurent Wauquiez comme président de la Région. De la même manière, le recours au nuage de mots mentionné dans le rapport d'observations p.49, fait ressortir par exemple le mot « Région » et « Président » parmi les mots associés spontanément à Laurent Wauquiez, ce qui permet également de confirmer le point sur l'incarnation de l'institution régionale.

Il s'agit d'une donnée fondamentale pour la communication de la Région, car dans un contexte où les habitants maîtrisent peu la complexité du millefeuille territorial, cela indique que l'incarnation de la Région par son Président est un élément différenciant qui permet d'éviter le mélange entre la Région et d'autres niveaux de collectivités territoriales.

Par conséquent, lorsque dans chaque baromètre on pose par exemple la question « Au cours de la dernière année, la Région Auvergne-Rhône-Alpes dirigée par Laurent Wauquiez a-t-elle

fait quelque chose qui vous a plu ? », ce n'est évidemment pas en vue de centrer l'étude sur la personne du président, comme l'indique le rapport d'observations définitives, mais pour ajouter à la question un élément d'incarnation permettant de s'assurer que le sondé mentionnera une action de la Région, et pas d'une autre collectivité. Et en tout état de cause rien de tout ceci n'est contraire à l'intérêt de la collectivité.

- **La présentation ponctuelle de certains résultats selon la "sensibilité partisane" ne résulte pas d'une demande particulière de la Région mais fait partie du cadre sociologique et scientifique des instituts de sondage.**

Une méconnaissance par le rapport de la Chambre du cadre classique commun et imposé par la loi aux sondages portant notamment sur des actions publiques

Ce cadre commun et normé leur permet de pouvoir dresser leurs résultats d'enquête et restituer une estimation la plus fidèle possible à la réalité de l'opinion de la population générale. C'est même une condition légale pour qu'un sondage puisse être validement publié, conformément à la loi du 25 avril 2016.

Comme l'indique la note méthodologique produite par la Région dans le cadre de l'instruction, rédigée par l'institut de sondage Opinion Way : « *Pour toutes ces évaluations d'actions publiques, l'intégration de questions sur le positionnement politique des interviewés, notamment de restitutions de vote à des précédentes élections (locales et nationales), est tout à fait classique et nécessaire. Ces questions sont indispensables non seulement pour analyser les résultats de manière pertinente mais aussi – et surtout – pour en garantir leur fiabilité* ».

La Région rappelle qu'elle n'a d'ailleurs jamais fait de demandes particulières en ce sens auprès des instituts qui ont travaillé. Enfin, alors que la Chambre semble insinuer que l'ensemble des études et sondages seraient présentés en faisant mention de la sensibilité partisane, cela n'est en fait le cas que de manière très accessoire et ponctuelle.

- **S'agissant de l'étude médiascope de mars 2021, la Région réfute également toute allégation d'irrégularité de cette étude relative à une prise de position du Président de Région à la suite de la fermeture du Lycée de la Martinière Duchère, propriété de la Région, après des faits de violence urbaine le 4 mars 2021.**

▣ D'abord il s'agit d'une action de communication d'intérêt régional, qui a même permis la consolidation d'une des compétences de la Région.

L'étude en question est une médiascope qui testait la réaction des habitants à la suite d'une interview du Président, dont l'intérêt régional est évident dans un moment qui avait été particulièrement sensible dans la vie de la Région. Il s'agissait de faire réagir le Président de région après un drame qui avait touché un lycée dont la Région assure la compétence. On relèvera qu'à aucun moment il n'est fait allusion aux élections ni dans cette interview ni dans la médiascope. Le caractère trans-partisan de l'intervention est d'ailleurs attesté par les propos du Président de Région dans son interview qui indique que « il faut qu'on puisse le faire tous en commun. Tous les élus républicains, quelles que soient les tendances politiques, mais tous en commun ».

Cette étude a eu un impact opérationnel direct dans l'action régionale. En effet la Région a déployé, à la suite de cette étude, un dispositif de sécurisation de ses lycées, qui s'est notamment matérialisé par une délibération en date du juillet 2021 prévoyant la création d'une brigade régionale de sécurité afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans les

transports scolaires et à l'intérieur des lycées. Cette délibération a été suivie par le déploiement, au cours de l'année suivante, d'équipes mobiles d'accueil renforcé permettant désormais de couvrir l'ensemble du territoire régional.

Enfin la Région rappelle que ce type d'étude avait une antériorité puisqu'une étude médiascope avait également été réalisée en mai 2020 en lien avec l'action de la Région face au COVID.

Contrairement à ce que sous-entend le Rapport d'Observations Définitives (page 52), l'étude médiascope présente un intérêt public local avéré, parfaitement suffisant pour justifier la légalité de la dépense selon la jurisprudence administrative.

▪ Ensuite, la Région a respecté scrupuleusement les règles relatives à la communication des collectivités territoriales en période électorale

Sur les règles relatives à la communication des collectivités territoriales en période pré-électorale, la Région tient à souligner la solidité du dispositif mis en place pour en assurer le plus strict respect, encadré par trois notes :

- Une note du Président au DGS, DGA et directeurs, du 23 septembre 2020, intitulée « Période électorale », rappelant les règles et obligations applicables en matière de communication en période pré-électorale.
- Une note du DGS qui concernait l'ensemble des DGA, des directeurs, et des collaborateurs de cabinet, du 8 octobre 2020, relative à la « Mise en œuvre des dispositifs de visibilité régionale pendant la période de réserve électorale ».
- Une note du DGS aux DGA et directeurs, du 22 mars 2021 « Rappels relatifs à la période électorale ».
- Une « fiche réflexe » de la Direction des affaires juridiques « Rappels relatifs à la période électorale » accessible à tous les agents de la Région sur l'intranet.

Des réunions hebdomadaires ont été mises en place dès septembre 2020 entre la direction de la communication et la direction des affaires juridiques : tous les dispositifs de communication de la Région sur la période ont ainsi été passés au crible d'une analyse juridique poussée visant à en assurer l'adéquation avec la réglementation en vigueur.

Lors de l'instruction, l'équipe de contrôle a d'ailleurs eu l'occasion de faire remarquer à la Région qu'elle était allée au-delà de ses obligations en la matière, par exemple en supprimant dans les trois derniers magazines avant les élections régionales le nom du président et la tribune du groupe majoritaire, afin de garantir une neutralité absolue de la communication régionale.

4.4.4. La Chambre n'approfondit pas la question de la communication sur les réseaux sociaux

Le rapport soutient qu'une collaboratrice de cabinet gère sur son temps de travail indifféremment tous les réseaux sociaux du Président. Le rapport conteste l'intérêt régional d'une partie des publications, et pour asseoir sa démonstration ne s'appuie que sur 3 publications.

Tout d'abord la Région tient à souligner qu'on ne peut inférer d'une analyse de 3 publications des conclusions définitives sur la politique de réseaux sociaux de la Région. La Région a fait 10 000 publications depuis 2018, le rapport se fonde sur 3 d'entre elles, soit 0,03 % des publications. Cela nuance beaucoup la portée de l'analyse.

▣ **La faible part des publications régionales sur les réseaux sociaux qui concernent le Président de Région**

Là encore étonnamment la Chambre ne restitue pas le paysage d'ensemble. En réalité sur les publications des réseaux sociaux, celles qui mentionnent le Président sont une minorité. Si l'on prend la période sur laquelle la Chambre se fonde, les chiffres sont éloquentes : sur 155 post Facebook, 5% citent le Président ; sur 138 tweets, 12 citent le Président ; sur 131 post Instagram, 5 % citent le Président et sur 160 post LinkedIn seuls 7,5 % mentionnent le Président de la Région.

▣ **Une contestation de l'intérêt régional difficilement compréhensible ;**

La Chambre ne s'appuie donc que sur 3 publications *Twitter* pour étayer son argumentaire. Une publication qui traite du système social français, et deux de la politique migratoire. Faut-il en conclure qu'un Président de Région n'aurait pas le droit en sa qualité de président de Région de s'exprimer sur ces sujets ? Par ailleurs, cela a-t-il quoi que ce soit d'exceptionnel qu'un élu de la République s'exprime sur ces réseaux sur de tels sujets ? L'analyse de la Chambre n'est appuyée sur aucun élément matériel ni juridique.

4.4.5. Les achats de place : une procédure formalisée non restituée par le rapport de la Chambre

Le rapport analyse la procédure d'achats de place pour les événements sportifs et culturels, pour lesquels, selon la Chambre, la Région ne serait pas toujours en capacité d'en justifier l'intérêt public local. La Région ne partage pas cette observation, contraire à la jurisprudence administrative.

Le raisonnement du rapport sur une erreur de droit, la jurisprudence administrative ayant validé l'acquisition de places par une collectivité locale

S'agissant de la pratique d'achat de places, il existe un intérêt public local manifeste et cela n'a jamais été remis en cause dans son principe par le Juge administratif : Conseil d'Etat 28 janvier 2013, Département du Rhône : « *Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'acquisition de places pour assister à des rencontres sportives professionnelles afin, ainsi que cela ressort des délibérations litigieuses et des rapports qui leur sont annexés, de promouvoir l'activité sportive auprès du jeune public du département, notamment des collégiens et des jeunes en difficulté, et d'encourager l'encadrement bénévole de cette activité, répond à une mission d'intérêt général dont le département du Rhône a la charge* ».

Le juge administratif considère ainsi que l'invitation a en effet une contrepartie implicite, justifiant l'intérêt public de la démarche, pour que l'invité soit in fine à même de mettre en avant la Région dans l'exercice de ses fonctions (investissements sur le territoire régional, création d'emplois et d'entreprises...)

Le rapport ne restitue pas par ailleurs l'ensemble des pièces fournies par la Région, qui attestent du processus formalisé d'attribution des places mis en œuvre par la collectivité et de la traçabilité afférente, alors que la Région a plusieurs fois transmis ces pièces dans le cadre de l'instruction.

4.4.6. Le cadre juridique des déplacements du Président et des frais afférents

Le rapport constate l'absence de mandats spéciaux visés par l'article R. 4135-20 du CGCT pour les frais de déplacements exposés par le Président.

La Région regrette comme la Chambre l'absence de cadre national précis, qui affecte tout particulièrement le fonctionnement des exécutifs régionaux.

Ce travail de sécurisation est régulièrement au cœur des débats nationaux et fait l'objet d'une proposition de Loi créant un statut d'élu local adoptée par le Sénat le 7 mars 2024. La Région appelle ainsi de ses vœux la stabilisation d'un cadre national qui permettra de consolider le régime de déplacements des exécutifs régionaux.

Toutefois, malgré ce vide juridique, la Région tient à rappeler qu'elle a souhaité sécuriser un cadre transparent et solide. Elle a ainsi pris une délibération n°CP-2022-12 du 16 décembre 2022 afin d'encadrer le remboursement des frais de déplacements des membres de l'exécutif régional à Paris et Bruxelles. **Il est de ce fait matériellement inexact d'affirmer dans le rapport qu'aucune délibération n'a été prise par la Région. Il est regrettable que cette erreur persiste dans le rapport alors que la Région l'a signalée à la Chambre, qui n'en a pas tenu compte.**

Enfin la Région tient à préciser que le raisonnement du rapport tendant à demander le recours aux mandats spéciaux pour tous les déplacements du Président n'est pas adapté aux missions assurées par le Président au sein de locaux de la Région, dans le cadre des compétences de la Région, comme à l'antenne de Paris. Ce serait même illégal, comme en atteste la réponse Ministérielle n°12837 publiée dans le JO Sénat du 13/11/2014 - page 2551 précise que « *les missions exercées dans le cadre du mandat spécial doivent revêtir un caractère exceptionnel, c'est à dire différer des missions traditionnelles de l'élu et être temporaires* ».

En effet, les missions exercées par le Président de la Région à Paris, au sein des locaux que la Région loue, dans le cadre des compétences de la Région, ne relèvent pas du champ d'application du mandat spécial.

4.4.7. Repas de travail : les exigences de la Chambre ne sont pas conformes au cadre réglementaire

La Chambre a souhaité examiner le cadre des repas de travail organisés par la Région, auxquels participent l'exécutif régional.

La Région avait eu l'occasion d'indiquer que ces dépenses sont sans lien avec l'objet du contrôle, la communication, tout comme les frais de déplacement de l'exécutif évoqués au paragraphe précédent. Elle relève qu'aucune des collectivités concernées, tout comme aucun des ministères, n'ont fait l'objet de recommandations des chambres régionales ou de la Cour des Comptes sur ces points, alors même qu'ils organisent régulièrement ce type de format de travail.

La Région a toutefois apporté, de façon extrêmement détaillée, au travers de plus de 400 documents transmis à la Chambre, l'ensemble des éléments de contexte permettant de comprendre l'objet de chacune de ces séquences de travail.

La Chambre reprend de façon relativement sommaire ces éléments, ce qui ne permettra pas au lecteur de se faire une juste idée du contenu de ce type de séquences de travail et de relations publiques, en défense des intérêts régionaux et du territoire.

A titre d'illustration, la Région souhaite citer deux exemples qui caractérisent l'intérêt régional manifeste de ces repas de travail.

- Déjeuner avec Loïk Le Floch-Prigent le 17 avril 2023 : une rencontre portant sur deux entreprises régionales et sur la filière nucléaire

Ce déjeuner était motivé notamment par le fait que Loïk Le Floch-Prigent était concerné par deux dossiers industriels dans la Région: celui de l'avionneur Titan Aviation, dont l'une des usines est située dans le Rhône et qui avait été placée en redressement judiciaire – ce qui avait fait l'objet d'un courrier du président de région au ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance en date du 3 janvier 2022 – et celui de Cosmogen à la recherche, avec deux partenaires industriels situés en Auvergne-Rhône-Alpes (CEP Cosmétique et OMP Fonderie), et portant un projet de relocalisation. Ces deux dossiers ont été suivis et accompagnés ensuite par l'agence régionale Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises.

On ajoutera que Loïk Le Floch-Prigent est un des grands défenseurs de la filière nucléaire présente massivement dans notre Région et que l'entretien avait aussi porté sur la politique de rénovation des centrales nucléaires dont au premier plan les deux sites concernés dans notre région qui ont des besoins forts.

- Déjeuner avec les parlementaires élus d'Auvergne-Rhône-Alpes en date du 26 juillet 2022

Il s'agissait d'une rencontre semestrielle du Président de région avec des parlementaires élus dans la région dont le but était de partager l'actualité parlementaire qui concerne la Région et d'échanger sur les actions régionales que les parlementaires sont amenés à voir dans leurs circonscriptions.

10 des parlementaires présents à ce déjeuner étaient aussi conseillers régionaux d'Auvergne-Rhône-Alpes. Plusieurs lois, dont les effets sur le développement économique de la région sont significatifs – à commencer par la loi dite « climat et résilience » – ont été évoquées au cours de ce déjeuner. Le président avait aussi mis à l'ordre du jour les modifications législatives que supposerait l'expérimentation de la « vidéoprotection intelligente » dans les gares et lycées de la région, modifications appelées de leurs vœux par le président de région et la majorité régionale. Après que la commission des lois du Sénat ait proposé de lancer des expérimentations dans un rapport du 10 mai 2022, une proposition de loi sénatoriale relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public a d'ailleurs été déposée le 31 mai 2023 et adoptée le 12 juin 2023. La région Auvergne-Rhône-Alpes a cofinancé l'installation de 10 000 caméras de vidéoprotection depuis 2016. Enfin, avait été également évoqué le soutien renforcé de la région à l'agriculture ou le soutien aux communes.

La Région réaffirme ainsi l'intérêt régional de ces dépenses liées à des repas de travail qui sont des leviers d'efficacité et d'échange dans le cadre des compétences de la collectivité publique.

Enfin, la Région précise qu'aucune disposition législative ou jurisprudentielle ne prévoit de rendu-compte à l'assemblée pour ce type de dépenses. La Région réaffirme également la régularité de ses procédures de mandatement, ces dépenses ayant été validées par le comptable public, qui n'exige pas de pièces complémentaires telles que l'objet et le nom des convives, conformément aux dispositions de réglementaires.

4.4.8. Le « diner des sommets » : la Chambre a ignoré les pièces transmises par la Région

Le rapport conteste principalement l'intérêt régional de cette rencontre.

▣ **La Chambre a ignoré les documents communiqués par la Région.** A titre d'exemple, on peut noter qu'elle n'a pas retenu la demande de correction faite par la Région en réponse au rapport provisoire, relative au fait que « *aucun des comptes-rendus du CODIR de la direction de fin 2021/début 2022 n'évoque l'organisation du premier diner des sommets* ». La Chambre a eu accès à tous les comptes-rendus du CODIR mais ne les a visiblement pas lus, puisque l'évènement est évoqué dans au moins 4 comptes-rendus.

▣ **En revanche, s'agissant de l'intérêt régional, le rapport se fonde sur une seule phrase issue d'un document qui n'est même pas cité pour le contester.**

Afin d'apporter des éléments matériels attestant de l'intérêt régional, la Région a produit l'ensemble des éléments permettant à la Chambre de lever toute forme de doute sur l'intérêt régional de cette rencontre.

- Le document contractuel du marché mentionne explicitement le but de réunir des personnalités qualifiées de la Région venues de différents horizons pour échanger sur des sujets d'intérêt régional et faire émerger des idées.
- La liste des participants est sans ambiguïté sur l'intérêt régional, la quasi-totalité des invités sont de la Région : chefs d'entreprise régionaux, responsables culturels de festivals ou artistes, sportifs régionaux, présidents d'associations, responsables d'universités ou de grandes écoles régionales ...
- La Région a même transmis la plaquette de présentation, document formel public qui est sans ambiguïté sur les objectifs de l'évènement : faire travailler ensemble les acteurs de la Région venant de divers horizons.

En Auvergne-Rhône-Alpes, nous sommes les dépositaires d'un patrimoine d'exception hérité d'une histoire plurimillénaire comme en témoignent le site préhistorique de la Grotte Chauvet en Ardèche, les sublimes vestiges gallo-romains de Lyon et de Vienne, ou encore les trésors architecturaux que nous ont légués les bâtisseurs de la période médiévale, à l'instar de la cathédrale du Puy.

A ce patrimoine, qui fonde l'identité de notre région, s'ajoute l'extraordinaire diversité de nos territoires qui constitue une richesse inestimable. Je pense à nos savoir-faire, tant agricoles qu'industriels, à notre art de vivre, à nos traditions, à nos terroirs, à nos produits locaux. Autant d'éléments qui sont indissociables de l'attractivité et du rayonnement de notre belle région.

Ces nombreux atouts sont les fondations sur lesquelles nous devons construire l'avenir de notre territoire. Un avenir qui ne peut s'envisager dans mon esprit qu'en misant sur l'innovation et le talent des différents acteurs de notre région et en soutenant les grands projets et initiatives permettant son développement. Je n'oublie pas, en effet, que c'est d'abord vous – capitaines d'industries, dirigeants, chefs cuisiniers, sportifs, acteurs culturels et associatifs – qui êtes les premiers artisans de l'image de marque de notre territoire.

A la tête d'Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2016, j'ai toujours eu à cœur de mettre autour de la table toutes les forces vives de notre région pour que nous puissions relever ensemble les défis qui se présentent à nous. C'est toute l'ambition de ce Diner des sommets.

Carol Wanguey

▣ des retombées pour l'action régionale qui ont fait l'objet d'un suivi

A la suite de l'événement, la Région a d'ailleurs souhaité suivre les résultats concrets de son action en interrogeant les participants sur les contacts qu'ils avaient pu nouer lors de l'événement, et les projets initiés à la faveur de ces contacts.

Ainsi le directeur d'une grande école d'ingénieur lyonnaise, dans un mail du 21 octobre 2022, énumère-t-il les 9 personnes qu'il a pu rencontrer et avec qui il est en échange sur des projets d'intérêt régional : "développement de projets en commun : bachelor, intégration dans les collèges des hautes études de Lyon Saint-Etienne", "collaborations sur un cooking lab et en recherche sur le génie sensoriel", "échanges sur des collaborations en recherche", "échanges sur la formation d'ingénieur et les problèmes de recrutement", et d'indiquer "ces échanges me permettent de découvrir l'écosystème lyonnais".

C'est lors de cet événement que le Président d'Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises et le directeur de la stratégie et du développement d'une grande école de commerce de la Région ont initié un projet de collaboration qui a abouti à un "partenariat inédit pour renforcer l'écosystème industriel régional" selon les termes d'un communiqué de presse publié par Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises le 21 février 2024.

C'est toujours cet événement qui aura permis au président d'un festival culturel de la région de rencontrer le dirigeant d'un institut de la région lyonnaise à qui il écrira "Suite à nos discussions lors du dîner des sommets, pourrions-nous, si vous êtes toujours partant, se rencontrer avec le nouveau directeur [du festival] pour discuter d'éventuels projets ou partenariat."; ou encore au directeur général d'une école dédiée à l'innovation d'indiquer que "suite au dernier Dîner des Sommets", il a pu rencontrer un contact local intéressé par ses projets, et de préciser à l'attention de la Région "Merci pour cette organisation qui permet de faire des rencontres".

Ces retours des participants démontrent sans ambiguïté l'intérêt régional. Le rapport de la Chambre n'en fait pas mention, alors même que l'ensemble de ces pièces ont été transmises à l'équipe de contrôle.

La Région considère ainsi que l'intérêt régional de cet évènement, qui a permis de mettre en réseau des acteurs socio-économiques du territoire, est avéré, et se trouve pleinement documenté au travers des pièces contractuelles fournies par la Région, comme au travers des éléments matériels afférents à son organisation et à ses retombées.

Tels sont les principaux éléments que la Région souhaite porter à la connaissance des lecteurs de ce rapport de la Chambre régionale des comptes. Certaines observations du rapport reposent ainsi sur des éléments matériellement erronés et des affirmations juridiquement infondées que la Région conteste formellement, qui biaisent malheureusement la crédibilité de ce travail.

La Région use et usera ainsi, de l'ensemble des moyens mis à sa disposition en droit pour assurer la fiabilité et la complétude des informations présentées dans le rapport.

S'agissant toutefois du cœur de l'enquête, la communication des collectivités locales, le rapport démontre à la fois que la Région s'est dotée d'une stratégie de communication claire et efficace, et qu'elle met en œuvre cette action de communication dans un cadre budgétaire très maîtrisé, avec des coûts comparativement très bas au regard des pratiques des autres collectivités locales. Au-delà des observations souvent approximatives de la Chambre sur des points de gestion plus annexes, le rapport restitue ainsi donc en vérité le sérieux de l'action régionale en matière de communication.

CONSULTATION	Marché d'achat d'objets promotionnels – observations ROD – analyse du bien-fondé des observations de la CRC
Dossier	240503_RARA_ROP
Date	4 septembre 2024

SYNTHESE

1. Toutes les critiques de la CRC relatives à un « avantage indu » au bénéfice de la société Lignes directes sont liées à la phase d'exécution du marché.
2. Elles reposent sur une interprétation juridiquement erronée quant à l'objet du marché. Alors même que les objets acquis sont prévus par le marché et leur prix fixé, la Chambre considère qu'ils ne pouvaient être acquis dans ce cadre contractuel en raison de la finalité de cet achat qui, selon elle, était la participation à une « politique éducative nationale » et non la promotion de la Région

1 ABSENCE DE MANQUEMENT AU STADE DE LA PASSATION DU MARCHÉ

3. Il convient de souligner que les critiques de la CRC ne se fondent pas sur les observations liées la passation de ce marché. Concernant la passation, la Chambre écrit que les modalités de publicité n'appellent aucune observation.

Quant aux modalités de mise en concurrence, la **Chambre relève uniquement l'existence de plusieurs versions du document d'analyse et admet que « l'analyse des offres peut évoluer en cours de procédure »**. Seul un paragraphe portant sur la traçabilité de ces évolutions a une connotation négative, mais sans lien avec les accusations de favoritisme.



Aucune violation de règle de droit garantissant la liberté d'accès et l'égalité de traitement des opérateurs économiques n'est relevée par la Chambre.

Il ne peut donc raisonnablement être fondé d'accusation d'« avantage indu » sur ces observations.

2 ABSENCE DE MANQUEMENT AU STADE DE L'EXÉCUTION DU MARCHÉ

4. La CRC considère qu'un manquement aurait été commis au stade d'exécution du marché et fonde, sur cet élément uniquement, l'accusation d'octroi d'avantage indu au titulaire du marché.

Le raisonnement de la Chambre s'articule autour de deux éléments : d'une part un communiqué de presse faisant état des fournisseurs régionaux qui interviendront pour réaliser la commande et, d'autre part l'objet du marché qui, selon la Chambre, ne permettait pas d'acquérir les vêtements composant les uniformes.

L'analyse détaillée de ces éléments afin de vérifier si l'allégation est bien fondée au regard de l'existence ou non d'un manquement aux règles garantissant la liberté d'accès et l'égalité des candidats est la suivante :

Manquement aux règles garantissant la liberté d'accès et l'égalité des candidats ?		
Cadre légal	Au cas présent	
<p>Tout manquement aux règles de la commande publique qui serait de nature à favoriser un opérateur économique est de nature à caractériser l'infraction.</p> <p><i>Linditch F., « Délit d'octroi d'avantage injustifié », Jurisclasseur Contrats et Marchés publics, fasc. 33</i></p> <p>La jurisprudence offre des illustrations très variées. Peuvent être relevés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'attribution d'un marché sans mise en concurrence 	<p><u>Communiqué de presse</u></p> <p>Le marché prévoit que le titulaire s'approvisionne auprès des fournisseurs, dont il tient à jour le référencement. Les entreprises qui ont fourni les textiles litigieux sont bien inscrites dans ce référencement.</p> <p>L'identité des fournisseurs choisis par Lignes directes pour cette commande a été communiquée à la Région lorsque le titulaire a transmis un devis, comprenant la référence du produit. Ce devis, portant la date du 08/12/23 a été transmis à la Région le 14/12/23. Le communiqué de presse a été publié le 21/12/23.</p> <p>Les allégations de la Chambre sont donc <u>matériellement infondées.</u></p>	<p><u>Objet du marché</u></p> <p>Le Rapport repose sur une appréciation subjective, selon laquelle l'achat des uniformes ne serait pas une action de promotion de la Région.</p> <p>Or l'analyse de la Chambre devrait reposer sur la finalité du marché et non à la motivation de l'action de la Région (question d'opportunité et non juridique).</p> <p>Le marché a pour objet la fourniture, marquage, stockage et livraison d'objets promotionnels pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes.</p> <p><i>Acte d'engagement, CCAP, art. 1.1</i></p> <p>Le Cahier des clauses techniques précise qu'il s'agit des objets « personnalisés à ses couleurs ». Il</p>

<ul style="list-style-type: none"> - L'absence de publicité - La modification de l'objet d'un marché sans avenant <p><i>CDBF, 6 nov. 1992, Lebon</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - L'organisation d'une consultation pour régulariser a posteriori l'attribution d'un marché sans publicité ni mise en concurrence <p><i>Cass. crim., 22 janv. 2014, n° 13-80.009</i></p>		<p>contient également une liste des publics auxquels ces objets seront destinés, <u>étant précisé expressément que la liste n'est pas exhaustive.</u></p> <p><i>CCTP, art. 1.2, CCTP, art. 2.1</i></p> <p>Matériellement, les vêtements commandés par la Région pour promouvoir l'uniforme dans ses lycées figuraient dans la liste des textiles référencés pour ce marché (polos, et sweat-shirts).</p> <p><i>CCTP, art. 1.1</i></p> <p>L'objet du marché devrait donc être regardé comme permettant d'acquérir les vêtements floqués qu'il prévoit. Rien ne s'oppose à considérer qu'équiper les lycées des uniformes « aux couleurs de la Région » constitue une action promotionnelle.</p> <p>Les allégations de la Chambre sont donc <u>matériellement infondées.</u></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Les observations de la CRC sur le marché d'objets promotionnels de la Région sont donc juridiquement et matériellement infondées. Elles reposent sur une analyse d'opportunité qui n'est pas du ressort de la CRC, alors que la Région fournit en réponse de solides éléments matériels et juridiques. Les faits ne devraient pas être interprétés comme constitutifs d'une violation d'une règle de droit garantissant la liberté d'accès et l'égalité de traitement des opérateurs économiques n'est relevée par la Chambre.