



La communication des collectivités territoriales en Auvergne Rhône-Alpes

Rapport public thématique

Novembre 2024

Synthèse

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la chambre régionale des comptes.

Seul le rapport engage la chambre.

Les réponses au rapport sont publiées à la suite du rapport, dans l'espace réservé.

Synthèse

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé en 2023 et 2024 treize collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la région Auvergne-Rhône-Alpes dans le cadre d'une enquête régionale sur la communication externe des collectivités territoriales¹. A partir de ces travaux, elle a réalisé un rapport de synthèse répondant à une demande exprimée par les citoyens.

Une activité à la croisée des missions administrative et politique

Les objectifs de la communication externe sont de mieux faire connaître l'action des collectivités territoriales et d'asseoir leur notoriété. Dans certains cas, elle peut se confondre avec celle de leur dirigeant.

La stratégie de communication mise en place par l'exécutif est souvent peu formalisée et demeure son domaine réservé. Elle est assez peu partagée avec les autres élus. La chambre estime qu'il serait utile de le faire en présentant à l'assemblée délibérante la stratégie, les moyens et les budgets correspondants.

L'organisation des services en charge de la communication est souvent marquée par une très grande proximité avec les élus, auxquels ces services sont parfois directement rattachés. En particulier, bien qu'irrégulier, le rattachement hiérarchique des services de la communication au cabinet est très fréquent. Une telle imbrication montre la porosité entre fonction politique et administrative de la communication, non dénuée de risques juridiques. Cette dernière se mesure également à l'importance du turnover de certains personnels chargés de la communication à la suite d'une alternance politique.

Par ailleurs, si une partie importante de l'activité est généralement regroupée au sein d'une direction de la communication, il n'est pas rare que des actions de communication soient conçues et mises en œuvre par d'autres services, notamment dans le domaine culturel.

Certaines collectivités territoriales peuvent avoir recours à des organismes satellites pour mettre en œuvre leurs actions de communication. En fonction notamment des moyens dont elles disposent et de l'ampleur des campagnes à réaliser, l'externalisation de missions ou de prestations auprès de prestataires externes est également importante.

Les expériences de mutualisation des services de communication entre ville-centre et EPCI qui devraient être sources de synergies et d'efficience, se limitent aux situations où ces entités sont dirigées par un même exécutif, ou disposent au moins d'une même majorité politique. Elles restent très fragiles en cas d'alternance.

La chambre a constaté que la réglementation en matière d'expression politique dans les publications des collectivités est

¹ Par souci de simplicité dans la rédaction, les termes « collectivités territoriales » couvrent dans le présent rapport, à la fois les communes, les départements, la région mais également les établissements publics de coopération territoriale.

généralement bien respectée, notamment les droits de l'opposition. Les règles de communication en période préélectorale semblent également respectées.

Une communication multiforme et multicanale dont les résultats restent peu évalués

La communication des collectivités territoriales concerne toutes les politiques publiques et en particulier les activités culturelles et sportives. Elles communiquent aussi en matière de tourisme et pour promouvoir leur territoire quand ce ne sont pas leurs satellites qui le font.

Les collectivités territoriales ont beaucoup investi dans des grands événements culturels et sportifs, à l'origine de campagnes très actives de communication qui tirent les dépenses de communication à la hausse.

Les supports utilisés, se sont diversifiés au cours des dernières années et la communication sur l'internet et sur les réseaux sociaux, s'est beaucoup développée notamment à la suite de la crise sanitaire liée au Covid-19. Les collectivités territoriales doivent dès lors, aussi faire face à la problématique de la modération sur les réseaux sociaux, compte-tenu des propos tenus par certains internautes. La chambre a même pu confirmer par ses investigations, le développement du recours à des influenceurs.

Les collectivités territoriales restent pour autant très attachées à leur magazine ou journal papier malgré un coût élevé de fabrication, en nette hausse du fait du cours de la matière première, et communiquent aussi beaucoup sous forme de campagnes ponctuelles sur des thèmes particuliers.

La chambre a également recensé l'usage d'un grand nombre d'autres moyens de communication comme les achats d'objets promotionnels, l'utilisation du mobilier urbain, le flochage de véhicules, l'usage de marques ou encore les manifestations au titre des vœux. Les achats de places ou de loges à des clubs sportifs de haut niveau en font également partie ; la transparence sur leur emploi s'est améliorée mais reste à parfaire.

Par l'intermédiaire notamment de leurs attachés de presse, les collectivités territoriales entretiennent des relations suivies avec les médias dont elles attendent des retombées quand elles leur achètent des espaces publicitaires ou des contenus. La chambre estime que ces relations devraient être clarifiées. Par ailleurs, les engagements pris dans certains contrats passés avec les médias ne sont pas toujours respectés.

Si leur volonté de communiquer est manifeste, l'évaluation des actions de communication par les collectivités territoriales est peu développée alors qu'elle leur permettrait de mieux cibler les publics visés, de réorienter leurs actions en fonction des objectifs à atteindre et potentiellement de mieux dépenser.

Une gestion de l'activité de communication marquée par des irrégularités notamment en matière de commande publique

Les collectivités territoriales ne disposent pas toujours des moyens et des compétences internes pour réaliser l'intégralité de leur communication et font naturellement appel à des prestataires externes.

Ces achats n'échappent pas aux règles de la commande publique qui sont pourtant souvent mal appliquées quand elles ne sont pas ignorées.

La faible transparence des marchés de mobilier urbain sur lesquels ont lieu des campagnes de communication en est une illustration. Par ailleurs, la plupart des collectivités contrôlées n'appliquent pas les règles de mise en concurrence pour leurs achats d'espaces publicitaires. Il en est de même pour les « partenariats » avec des chaînes d'information.

La chambre a identifié quelques cas où l'intérêt public local de la dépense n'était pas démontré, comme par exemple pour la réalisation certains sondages.

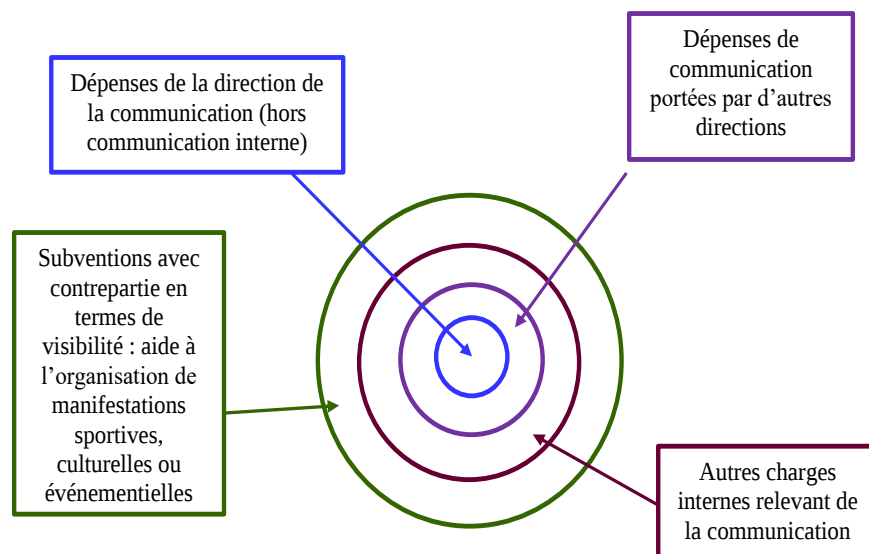
Par ailleurs, la gestion des agents en charge de la communication doit mieux respecter les règles de la fonction publique territoriale.

Les conditions d'emploi et de recrutement constituent des zones de risque en raison de la nature particulière de l'activité. Le faible nombre de fonctionnaires titulaires disposant des compétences pour exercer certaines fonctions en matière de communication conduit au recrutement d'un grand nombre de contractuels. Or, dans un certain nombre de cas observés par la chambre, ces recrutements sont irréguliers.

La chambre a aussi observé des carences en matière de fiabilité des comptes relatifs à la communication.

L'information budgétaire et comptable générale, qui est souvent la seule à disposition des élus et des citoyens pour mesurer le coût des actions de communication, est bien souvent incomplète et de mauvaise qualité, en raison d'insuffisances dans la tenue de la comptabilité fonctionnelle et le respect des imputations comptables qui viennent s'ajouter à la dispersion des dépenses entre les services et la mauvaise appréhension du périmètre de la communication.

Schéma n°1 : Le périmètre des dépenses de communication



Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes

Des dépenses souvent sous-estimées dans la présentation des comptes et proportionnellement différentes selon les catégories de collectivités

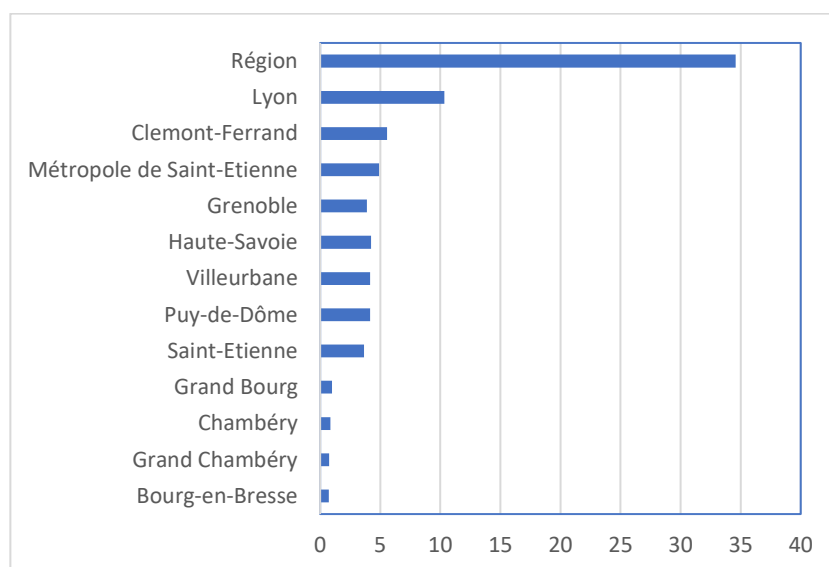
La chambre a procédé à sa propre évaluation des dépenses de communication des collectivités territoriales qu'elle a contrôlées. Pour cela, dans le cadre d'une méthodologie commune à tous les organismes de l'échantillon, elle a retenu un périmètre de dépenses de communication qui ne se limite pas à celles de la direction de la communication.

Au vu des dépenses ainsi évaluées par la chambre qui représentent 337 M€ sur la période 2018-2022 pour l'échantillon contrôlé, celles figurant dans les comptes administratifs apparaissent globalement sous-évaluées.

Après une période de baisse pendant la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et avant les élections municipales en 2020 et départementales et régionales en 2021, les dépenses de communication sont le plus souvent reparties à la hausse en 2022. Dans certains cas, les nouveaux exécutifs ont voulu augmenter les moyens dédiés à la communication. Cette hausse a parfois été stimulée par des événements culturels et sportifs exceptionnels.

Le montant des dépenses annuelles évalué par collectivité, oscille entre 33 M€, pour la région et 0,7 M€ pour la communauté d'agglomération de Chambéry et la ville de Bourg-en-Bresse qui font partie des plus petits organismes contrôlés.

Graphique n°1 : Les dépenses de communication des collectivités de l'échantillon en 2022 en M€



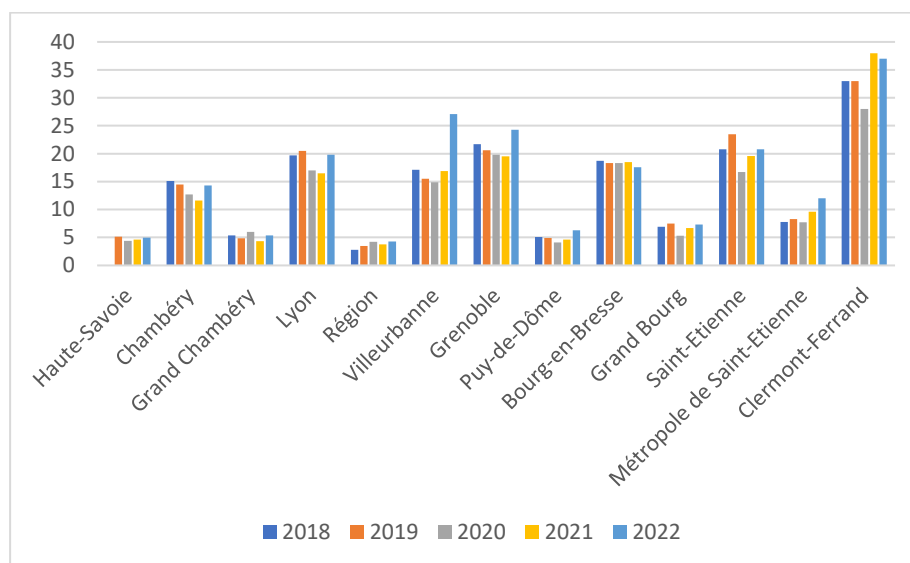
Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes

Afin de pouvoir effectuer des comparaisons, la chambre a calculé un ratio de dépense par habitant. En 2022, il se situait dans une fourchette comprise entre 4,3 € par habitant pour la région et 37 € par habitant pour la ville de Clermont-Ferrand (31 €/habitant pour cette commune si l'on neutralise les dépenses afférentes à sa candidature pour devenir capitale européenne de la culture, ce qui reste le niveau le plus élevé de l'échantillon). Ces dépenses représentaient en 2022, entre 0,5 % et 3,4 % du budget des organismes de l'échantillon.

Le niveau des dépenses par habitant est en réalité en partie fonction du type de collectivité et du nombre d'habitant couvert. Ainsi, les communes sont celles qui dépensent le plus par habitant. Le niveau moindre des dépenses par habitant des grandes collectivités comme la région ou les départements s'explique notamment par le nombre élevé d'habitants susceptibles d'être informés dans leur périmètre géographique.

Si l'on cumule l'ensemble des dépenses de communication des différentes strates de collectivités sur le territoire régional, la chambre estime que leur montant annuel s'élève à minima, entre 30 € et 50 € par habitant de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Graphique n°2 : les dépenses de communication des collectivités de l'échantillon en €/habitant sur la période 2018-2022



Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes

Récapitulatif des recommandations le plus souvent formulées

1. Présenter la stratégie de communication à l'assemblée délibérante pour son information.
2. Mettre fin à l'irrégularité du rattachement du service de la communication au cabinet.
3. Respecter les règles de la commande publique en matière d'achat de prestation de communication.
4. Respecter les règles de la fonction publique territoriale concernant la gestion des personnels des services de la communication.
5. Améliorer la transparence et la comptabilisation des dépenses de communication.

