



Rapport relatif aux stratégies ministérielles de publication 2015-2017



Formation spécialisée « Publication administrative et édition publique »

Janvier 2018

Le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), placé auprès du Premier ministre, exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines suivants :

- l'édition publique et les publications administratives, quel que soit leur support ;
- l'information et le renseignement administratifs ;
- la mise à disposition des données publiques.

Il veille à la bonne allocation des moyens et à la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Il remet chaque année au Premier ministre un rapport sur l'activité des administrations de l'État en ces matières.

Il comprend 43 membres, dont un membre du Conseil d'État et de la Cour des comptes, le secrétaire général du Gouvernement, trois personnalités qualifiées, le médiateur du livre, des représentants des milieux professionnels et du monde de l'entreprise, des représentants de groupes de réflexion sur l'ouverture des données publiques et le gouvernement ouvert, les représentants des administrations et établissements concernés, et notamment les secrétaires généraux des ministères.

Décret n°2015-464 du 23/04/2015 portant renouvellement du COEPIA

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. BILAN DES PRÉCÉDENTS EXERCICES	4
2. OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....	5
3. RENOUVELER L'ANALYSE DES STRATÉGIES DE PUBLICATION	6
3.1. <i>VERS UN RENOUVELLEMENT DE L'EXERCICE</i>	<i>6</i>
3.2. <i>RAPPEL DE QUELQUES PROPOSITIONS OU ORIENTATIONS.....</i>	<i>8</i>
CONCLUSION.....	9

INTRODUCTION

Conformément à la circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficacité des activités de publication de l'État, le COEPIA doit analyser annuellement les stratégies de publication présentées par les départements ministériels. Le rapport qui en est issu rappelle les éléments de contexte qui marquent les activités de publication des administrations de l'État et les stratégies que les ministères s'efforcent de déployer.

Dans le cadre des travaux se rapportant à l'exercice 2017, la présente note dresse le bilan numérique des précédents exercices (I), établit des observations générales (II) et soumet des propositions pour la poursuite des travaux se rapportant aux stratégies ministérielles de publication (III). ■

1. Bilan des précédents exercices

Alors qu'en 2013 et 2014, sept puis neuf départements ministériels sur dix avaient adressé une réponse au COEPIA, l'année 2015, année du renouvellement du COEPIA, puis l'année 2016 ont été marquées par une réduction du nombre des rapports transmis au COEPIA par les secrétariats généraux des ministères (7).

Le moindre nombre de réponses affaiblit l'exercice d'analyse des stratégies ministérielles d'autant que le Service d'information du Gouvernement (SIG) ne publie plus de statistiques synthétiques concernant la fréquentation des sites internet de l'État, privilégiant la mise à disposition en open data de données brutes exigeant des traitements spécifiques, site par site. De ce fait, le COEPIA ne dispose plus d'un outil simple d'évaluation pour le principal canal de diffusion de l'information publique, ce qui réduit d'autant l'éclairage portant sur les résultats des stratégies ministérielles de publication.

Dans le même temps, avec la révolution numérique et le foisonnement des nouveaux médias sociaux, la communication publique stricto sensu s'est diluée, et l'information publique doit se réinventer en permanence dans un univers numérique en évolution rapide. De ce fait, alors que les sites internet de l'administration ne sont plus que l'un des nombreux vecteurs numériques des stratégies de publication des services publics, l'utilisation des applications et la fréquentation des réseaux sociaux sont plus difficiles à appréhender en termes d'usage et d'intérêt pour le public.

Parallèlement, le COEPIA a procédé en 2015-2016 à l'audition de 15 opérateurs de l'État rattachés à différents ministères pour connaître leurs stratégies de publication. Ces auditions ont mis en évidence, à de rares exceptions près, la très grande autonomie de ces opérateurs par rapport aux départements ministériels. Il est fréquent que ces derniers ne disposent pas d'informations particulièrement précises et suivies sur la politique de publication de ces opérateurs en dehors de celles figurant dans les contrats d'objectifs (l'Éducation nationale et l'Intérieur font exception).

S'agissant de l'examen des stratégies de publication, celui-ci est réalisé en quatre étapes menées de façon inégales par les départements ministériels :

- les ministères ayant pris l'habitude de répondre transmettent généralement un document annoncé comme une stratégie de publication, plus ou moins élaborée s'agissant du champ et du pilotage des activités (intégration et mutualisation) ;
- l'exercice de cartographie des publications réalisées par les ministères est incomplet (à peine une réponse sur deux) ;
- le recensement des coûts et des effectifs reste de l'ordre exploratoire ;
- la gestion prévisionnelle des activités de publications demeure un cas exceptionnel.

De ce fait, les stratégies de publication élaborées par les départements ministériels ne constituent pas l'outil de pilotage attendu dans le cadre de la circulaire du 29 mars 2012. Il n'empêche que si l'absence ou l'inégale qualité des rapports sur les dernières années doit être souligné, cet exercice continue de présenter de l'intérêt dans la mesure où il permet de prendre connaissance de données se rapportant à l'information publique de l'État prise dans son ensemble. Toutefois, il conviendrait de redéfinir cet exercice pour qu'il soit plus efficace et utile sans demander aux ministères des efforts disproportionnés par rapport aux enjeux, tout en exigeant de certains d'entre eux d'intégrer a minima la démarche pour leur permettre d'atteindre un niveau de réponse satisfaisant.

2. Observations générales

De manière globale, les trois dernières années d'évaluation des stratégies ministérielles de publication ont permis au COEPIA, sur la base de l'analyse des stratégies et bilans présentés, d'observer :

- un basculement continu des stratégies de publication vers le numérique pour l'ensemble des publications ministérielles qui sont désormais largement dématérialisées ;
- quelques progrès en matière de mutualisation et d'intégration des moyens ;
- une certaine méconnaissance par les ministères de leurs activités de publication au sens large, notamment quand celles-ci sont exercées par des opérateurs ;
- la méconnaissance persistante des coûts et des effectifs intervenant en matière de publication, ainsi que, pour le plus grand nombre, une gestion prévisionnelle au mieux embryonnaire des activités de publication ;
- une grande propension des ministères à recourir, dans la dispersion, aux nouveaux supports de communication (réseaux sociaux et sites collaboratifs par exemple) sans forcément intégrer ces outils dans une chaîne complète de publication et donner leur mode d'emploi (guides pratiques et conseils selon l'usage) ;
- enfin, une tendance affirmée à ignorer l'exercice d'évaluation des efforts de publication consentis sur tous les supports qu'ils soient papier, internet, vidéo, ou désormais réseaux sociaux.

Il convient cependant de faire une différence entre les opérateurs dont les activités d'information du public constituent l'une de leurs missions essentielles et les ministères ou directions dont les efforts de publication constituent une préoccupation accessoire aux missions principales :

- dans le premier cas, ces opérateurs sont dotés d'outils de gestion et de contrôle (DILA, IGN, INSEE...) ;
- dans le second cas, ces opérations s'inscrivent dans un cadre budgétaire qui ne permet guère d'évaluer l'efficacité des activités de publication menées à titre accessoire.

3. Renouveler l'analyse des stratégies de publication

Sur la base de cette analyse, dans le prolongement des propositions antérieures que le COEPIA avait pu formuler au cours des premiers exercices, il est suggéré de renouveler le cadre des stratégies ministérielles de publication pour dissocier les orientations en matière de politique éditoriale des ministères, des aspects plus circonstanciés de concurrence public-privé dans le secteur de l'édition (3.1.). Dans le même temps plusieurs orientations émises antérieurement doivent continuer d'être mises en avant en matière de publication administrative (3.2.).

3.1. Vers un renouvellement de l'exercice

Sans revenir sur le cadre général des circulaires de 1998, 1999 et 2012 consacrées aux publications de l'État, la méthodologie actuelle d'élaboration des stratégies ministérielles de publication pourrait être simplifiée pour atténuer les difficultés rencontrées et rendre plus efficace cet exercice.

Dans le cadre de leur mission d'information du public, les administrations de l'État ont besoin de disposer d'une stratégie globale de publication sur le moyen terme, qui doit être accompagnée de la mesure de son efficacité générale, en recensant les résultats et évaluant les moyens se rapportant à cette mission. Toute publication, quelle qu'en soit la nature, doit avoir un objectif assigné rapproché des résultats obtenus. Les administrations ne peuvent faire l'économie d'une évaluation de leur performance dans ce domaine, d'autant qu'avec la transformation numérique, le champ de leurs publications ne cesse de s'élargir au-delà de l'édition publique stricto sensu.

Le développement d'une stratégie globale de publication n'en rencontre pas moins des difficultés :

- difficultés à cerner et saisir les nouvelles formes de publication numérique, y compris par les réseaux sociaux ou dans l'univers des applications mobiles ;
- difficultés d'ordre matériel pour la réalisation des rapports ministériels, qui ne constitue pas une priorité d'action pour plusieurs secrétariats généraux de ministère ayant une faible appétence à explorer un domaine éloigné des préoccupations quotidiennes (ressources humaines, budget, immobilier, moyens généraux...), domaine qui peut paraître de faible importance par rapport aux missions de service public exercées ;

- difficultés d'appréhension des périmètres pour certains ministères aux structures complexes tant en matière de directions que de rattachement d'opérateurs publics. La récolte et le traitement des informations se heurtent à cette complexité, rendant difficile l'établissement d'un rapport annuel, notamment en matière de connaissance des coûts, effectifs ou prévisions de réalisation de publication, surtout lorsque celles-ci empruntent désormais prioritairement le canal de l'internet ou des réseaux sociaux ;
- difficultés d'organisation et de mobilisation internes pour réaliser des opérations de chiffrage qui devraient pourtant être courantes pour apprécier l'intérêt d'une publication ex ante et en évaluer les résultats ex post.

C'est pourquoi, il est suggéré de faire évoluer les travaux se rapportant aux stratégies de publication en retenant trois axes pour mieux appréhender les choix des administrations en ce domaine :

1. **Simplification** : il s'agirait de permettre aux ministères d'exposer leurs stratégies de publication sur un rythme qui pourrait être triennal ;
2. **Facilitation** : il s'agirait de faciliter l'exercice pour les ministères et les opérateurs disposant d'une latitude d'action en matière de publication administrative, en mettant à disposition un outil prêt à l'emploi pour établir ces lignes directrices, sans imposer un exercice complexe : **un canevas** portant principalement sur **les bonnes pratiques** susceptibles d'être partagées, mutualisées entre ministères et opérateurs et même généralisées, permettrait ainsi de redonner une dynamique à un exercice actuellement trop convenu ;
3. **Dialogues et restitutions** : l'examen des politiques de publication des ministères s'établirait principalement dans le cadre d'auditions collectives permettant la poursuite du dialogue entre les administrations concernées et les membres du COEPIA. La technique des auditions de ministères ou d'opérateurs ministériels a montré son intérêt. Elle facilite notamment le partage d'informations et met en évidence les bonnes pratiques (et aussi, parfois les pratiques plus contestables). Elle a mis en évidence la nécessité d'élaborer un **Guide de la publication administrative**, réalisé en 2016, qui constitue aujourd'hui un outil d'aide pour publier à la disposition des administrations. Ces auditions apportent en même temps la visibilité attendue par le secteur privé sur les intentions des administrations. Il serait souhaitable que l'audition collective accompagnée d'un support écrit ou visuel devienne le pivot privilégié d'explication et compréhension des politiques éditoriales ministérielles ainsi que de celles des principaux opérateurs disposant d'une grande latitude d'actions dans ce domaine. À la suite de ces auditions collectives, la Lettre et le rapport annuel du COEPIA serviraient de support naturel pour restituer et faire connaître les politiques des ministères en la matière.

Parallèlement, la concertation entre administrations et représentants du secteur privé doit se poursuivre au sein du COEPIA. Il est souhaitable, que ces échanges public-privé se poursuivent, en liaison avec le **Médiateur du livre**, sur les aspects concurrentiels de l'édition publique et de l'édition privée, en particulier dans le domaine du droit, de l'édition scolaire et universitaire, ainsi que dans le secteur des livres d'art et de la cartographie, qui constituent les principaux domaines de l'édition publique.

3.2. Rappel de quelques propositions ou orientations

Depuis 2012, le COEPIA a suggéré plusieurs pistes pour accroître l'efficacité de la publication administrative de l'État. Six d'entre elles demeurent d'actualité :

1. **Assurer une disponibilité permanente des publications administratives sur internet**, en prenant appui sur un site fédérateur, à l'image du GovInfo américain (anciennement Federal Digital System, www.govinfo.gov) ou du portail canadien des publications fédérales (www.publications.gc.ca), éventuellement associé à un dispositif d'auto-publication numérique pour les administrations [proposition COEPIA juin 2013] ;
2. **S'engager résolument dans la publication exclusivement numérique des rapports par les administrations de l'État**, en expérimentant avec un ministère pilote, une institution ou des opérateurs cet exercice pour une année, à l'issue de laquelle une évaluation serait menée par le COEPIA [proposition COEPIA juin 2014] ;
3. **extension des obligations de publication à quelques catégories de rapports importants pour la transparence du débat public**, au-delà des dispositions actuelles de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 [recommandation COEPIA juin 2013] et **signalement de leur parution par un avis périodique au JORF**, notamment pour celles prévues par une disposition législative ou réglementaire ; à noter que certains rapports de l'Inspection générale des finances sont désormais accessibles au public depuis début 2017 [proposition COEPIA juin 2014] ;
4. **Renforcer le pilotage en réseau des éditions marchandes de l'État**, afin de rapprocher les besoins et les capacités internes de l'État, ce pilotage pouvant être confié à la DILA, éditeur public de référence, comme pour le réseau interministériel de reprographie et d'impression [proposition COEPIA juin 2014] ;
5. **Poursuivre la rationalisation des sites internet de l'État** (en leur décernant un label de publication qui ne se limite pas au respect de la charte graphique de l'État ?) ; cette rationalisation pourrait d'ailleurs être étendue aux applications sur smartphone ou le recours aux réseaux sociaux qui se caractérisent par une forte dispersion de ressources humaines et matérielles ;
6. **Créer une plateforme d'échange et de partage de pratiques et de techniques innovantes entre agents de l'État, notamment en matière de publication numérique**. Une telle solution permettrait de tirer parti des opportunités offertes par les outils web 2.0 à l'échelle interministérielle et nationale. Un exemple est fourni par la plateforme « HowTo » www.howto.gov, devenue « DigitalGov » www.digitalgov.gov, qui avait été mise en place pour accompagner les agents fédéraux dans la transformation numérique.

CONCLUSION

Depuis la parution de la circulaire du 29 mars 2012, le paysage général dans lequel s'inscrivent les publications de l'État a beaucoup évolué sous l'effet de la généralisation de l'internet, le développement des réseaux sociaux et la multiplication des applications sur mobile. Le temps est révolu où les administrations de l'État se contentaient de publier leurs informations sur support papier ou créer des sites internet à la volée. L'information publique emprunte désormais des canaux multiples et peut prendre des formes numériques nouvelles.

Dans ce contexte mouvant, les missions d'information publique dévolues aux services de l'État se heurtent à la difficulté croissante d'intéresser un public sollicité de toutes parts. **Susciter la curiosité et l'intérêt du public devient d'autant plus un enjeu pour les administrations que la multiplicité des réseaux d'information est une source de complexité pour une transmission claire et simple de l'information publique.**

Le non-recours constaté en matière de droits sociaux est, par exemple, symptomatique de cette difficulté à approcher les publics concernés. D'où l'idée d'approfondir cette question en vue de rechercher les bonnes pratiques dégagées par les départements ministériels pour faire connaître les publications de l'État auprès d'un public qui n'est pas homogène. Il ne suffit pas d'éditer ou mettre en ligne de l'information publique, encore faut-il que le public en soit effectivement informé et la comprenne, obligeant les administrations à la clarté et la pédagogie.

La production et la consommation d'informations ont aussi beaucoup évolué au cours des dernières années. On attire plus difficilement l'intérêt du public avec de longs rapports, parfois résumés en quelques lignes par la presse sur un modèle souvent identique issu de synthèses préalablement fournies et transformées en dépêches par l'AFP, laissant dans l'ombre les sujets plus techniques et moins « grand public ».

Le fait que l'information reste désormais souvent accessible sur internet, modifie aussi les comportements de lecture, rendant inutile de consulter dans l'immédiat les documents publics mis en ligne, remettant à plus tard leur consultation, surtout si leur accès est compliqué et celle-ci fastidieuse, du fait, par exemple, que les outils proposés au public ne sont pas « nativement » adaptés aux smartphones ou tablettes, oubliant parfois jusqu'au feuilletage sur écran.

De même, au moment où les enjeux de transparence de l'information publique sont revisités par l'ouverture des données publiques, les garanties de fiabilité de cette information sont confrontées à la multiplication des producteurs et des acteurs qui se concurrencent pour la faire connaître dans des conditions qui s'éloignent de l'objectif de service public initial.

Enfin, les habitudes de lecture ont changé avec la généralisation des tablettes et smartphones. Sans même évoquer « la réalité augmentée », l'infographie, la cartographie, le son ou la vidéo sont désormais au cœur de la diffusion de l'information ce qui nécessite des moyens humains et techniques allant bien au-delà des capacités actuelles de beaucoup d'administrations publiques qui agissent en ordre dispersé et dont ce n'est pas le métier.

C'est pourquoi il est proposé qu'en 2018, la formation du COEPIA consacrant ses travaux aux publications administratives étudie cette question : comment susciter l'intérêt du public pour **faire connaître les publications de l'État à l'ère du numérique** marquée par un accroissement des sollicitations (multiplicité des canaux d'information, abondance et redondances d'informations, « fake news », informations instantanées...).

Secrétariat du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative

20, avenue de Ségur Paris 7

Adresse postale : 26, rue Desaix 75727 Paris cedex 15, France

+33 1 72 69 62 61 | secretariat.coepia@dila.gouv.fr

www.gouvernement.fr/coepia

@coepia_info

