

CONSEIL D'ORIENTATION DE L'ÉDITION PUBLIQUE ET DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE



Rapport relatif aux stratégies de publication des départements ministériels

Exercice 2014

en application de la circulaire du 29 mars 2012
relative à l'efficiency
des activités de publication de l'État

Formation spécialisée « Politiques de l'édition publique »

Juin 2014

Sommaire

Introduction	3
I. Le champ de l'analyse	4
A. LES ÉLÉMENTS MARQUANTS DE CONTEXTE	4
1. Le passage à une société numérique mobile et agile	4
2. Travail en réseau et objectifs de simplification	5
3. L'évaluation du cadre interministériel de la communication gouvernementale	5
4. La place modeste de l'édition publique dans le monde de l'édition française	6
5. Le lent déclin de l'imprimé	6
6. L'expansion démographique de la francophonie	7
B. RAPPORTS MINISTÉRIELS, AUDITIONS ET TRAVAUX DU COEPIA	8
1. Les rapports ministériels de stratégie	8
2. Les auditions	8
3. Les travaux du COEPIA	9
II. Examen des stratégies ministérielles de publication	10
A. LES STRATÉGIES DE PUBLICATION	10
1. Cadre et champ de la publication	10
2. Intégration et mutualisation	19
B. LA CONNAISSANCE PARCELLAIRE DES RESSOURCES	22
1. L'exercice inégal de cartographie	22
2. La méconnaissance persistante des effectifs et des coûts	23
3. L'absence de gestion prévisionnelle des activités de publication de l'État	24
III. Évaluation	25
A. PRÉCISIONS APPORTÉES AUX OBSERVATIONS GÉNÉRALES FORMULÉES EN 2013	25
B. RENFORCEMENT MÉTHODOLOGIQUE	28
C. RIEN NE SERT DE PUBLIER SAUF SI C'EST UTILE, ACCESSIBLE ET OPÉRATOIRE	30
Annexe 1 : suivi des stratégies ministérielles de publication	32
Annexe 2 : rappel des observations émises par le COEPIA lors de l'exercice 2013	33
Annexe 3 : suivi des recommandations émises par le COEPIA sur l'exercice 2013	36
Annexe 4 : la place de l'édition publique dans l'édition française (données 2012)	37
Annexe 5 : les 50 sites internet de l'État les plus consultés en 2013	38
Annexe 6 : évolution de l'audience des principaux sites internet de l'État entre 1999 et 2013	39

* La notion de « département ministériel » utilisée dans ce rapport n'est pas la définition strictement organique du « département ministériel » que le Conseil d'État a consacré dans un avis n°380.693 de la section des finances du 18 juillet 2007. Cet avis précise que doit être regardé comme un département ministériel « l'ensemble des services et des corps placés sous l'autorité hiérarchique d'un même ministre », et que « pour déterminer le domaine d'intervention des différents départements ministériels, il convient, donc de se référer, d'une part, aux décrets relatifs à la composition du Gouvernement ainsi qu'aux décrets d'attribution des ministres subséquent qui énumèrent les services sur lesquels les ministres exercent leur autorité ».

Du fait que le nombre et la compétence des ministres ne sont pas permanents dans le temps, et pour des motifs de simplification d'écriture, le terme de « département ministériel » se confond dans ce rapport avec celle de « périmètre ministériel administratif » défini comme l'ensemble des services dont un même secrétaire général coordonne la gestion : les secrétariats généraux des ministères constituent la structure administrative de soutien, commune à un ou plusieurs ministères, quelles que soient les spécificités de l'organisation gouvernementale au fil du temps. Les secrétariats généraux pilotent, en général, les ressources humaines, le budget, les affaires juridiques, la gestion immobilière, les services informatiques et la communication.

Pour la mise en œuvre de la circulaire du 29 mars 2012, le COEPIA s'est donc adressé tout naturellement aux dix secrétariats généraux de ministères qui constituent l'ossature administrative de l'état : Affaires étrangères, Affaires sociales, Agriculture Agroalimentaire et Forêt, Culture et Communication, Défense, Économie et Finances, Éducation nationale Enseignement supérieur et recherche, Écologie Développement durable et Énergie, Intérieur, Justice.

Introduction

La circulaire du Premier ministre du 29 mars 2012 relative à l'efficacité des activités de publication de l'État invite les départements ministériels à transmettre en février de chaque année au Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), un rapport retraçant la stratégie de publication et, s'il y a lieu, celle des opérateurs de l'État placés sous leur tutelle.

Ce rapport ministériel couvre tout le champ de la publication de l'État, qu'il s'agisse de « publications imprimées ou numériques (notices, dépliants, lettres d'informations, brochures, ouvrages, revues, sites internet, etc.) destinées à un public externe ou interne, diffusées à titre gratuit ou marchand ». Il doit décrire « les objectifs poursuivis, la démarche retenue et les moyens mis en œuvre ainsi que les difficultés éventuellement rencontrées pour l'année passée ». Il comporte « une cartographie de l'ensemble des publications produites par votre ministère et les opérateurs de l'État placés sous votre tutelle dans l'année sous revue et de celles projetées pour l'année suivante ».

Pour faciliter l'établissement de ce rapport par chaque département ministériel, conformément à l'annexe I de la circulaire, le COEPIA a mis à leur disposition une « Grille d'analyse des activités de publication ». Cet outil descriptif a été élaboré et diffusé l'an dernier par la formation spécialisée « Politiques de l'édition publique » du COEPIA après avoir recueilli les suggestions et avis des administrations concernées. Une « Fiche d'aide à la décision de publier » a aussi été publiée en 2013. Les deux documents sont accessibles sur la page internet du COEPIA www.gouvernement.fr/premier-ministre/coepia.

Pour tenir compte des nombreux mouvements qui affectent la vie des administrations centrales de l'État et en vue de faciliter la réalisation des rapports annuels de stratégie de publication des départements ministériels, le délai de remise prévu initialement à la fin du mois de février par la circulaire, a été, comme en 2013, reporté jusqu'à la fin du mois de mai 2014. Cet exercice invite les administrations à ne pas constituer un simple recueil de données chiffrées ou statistiques mais à élaborer une véritable stratégie dans un domaine embrassant toutes les modalités de publication auxquelles peut recourir l'État.

Conformément au décret n°2010-32 du 11 janvier 2010 instituant le COEPIA dont l'article 1^{er} lui confie « une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil », ce second rapport d'analyse évalue ces stratégies en prenant en compte des critères neutres destinés à faciliter les échanges avec les départements ministériels.

Ainsi, sur la base principale des éléments transmis par les représentants des « périmètres ministériels administratifs »* (I), le COEPIA a examiné les stratégies ministérielles de publication (II) dont il a retiré des observations générales (III) qui permettent, dans un document complémentaire, de formuler des propositions et orientations destinées à favoriser les bonnes pratiques en matière d'aide à la décision de publier.

I. Le champ de l'analyse

Dans le cadre de l'examen des stratégies de publication des départements ministériels par le COEPIA, plusieurs éléments marquants du contexte sont évoqués avant de préciser la nature des informations transmises par les différents départements ministériels au titre du second exercice.

A. Les éléments marquants de contexte

Le contexte de la publication administrative est marqué notamment par les faits suivants :

- l'irruption de la mobilité dans le paysage du numérique ;
- le développement du travail en réseau associé aux objectifs de simplification ;
- l'évaluation du cadre interministériel de la communication gouvernementale ;
- la place modeste de l'édition publique dans l'édition française ;
- le lent déclin de l'imprimé dans les activités de publication de l'État ;
- l'expansion démographique de la francophonie.

1. Le passage à une société numérique mobile et agile

En 2013, le taux d'équipement en mobiles de la population française est proche de 100% et 82% des ménages sont équipés d'un accès internet dont 78% par le haut débit et 30% via la téléphonie mobile. La généralisation des smartphones et tablettes est rapide. Pour rappel, en 2001, guère plus d'un Français sur dix utilisait internet dans sa vie quotidienne. Cela signifie que d'ici 2020, suivant la même évolution, 80% de la population française sera connectée à l'internet via mobile.

L'irruption de la mobilité s'accompagne de nouveaux usages de publication par le recours aux réseaux sociaux, la rédaction éditoriale en mode collaboratif ou encore la coproduction issue de la réutilisation de données publiques. Réalisé en 2012-2013 par le COEPIA, un recensement non exhaustif des nouveaux usages numériques montre qu'une vingtaine de pratiques nouvelles ont impacté, au fil des ans, les modalités de publication numérique. Les administrations, à défaut de les maîtriser, ne peuvent les ignorer et doivent, selon certaines modalités clairement précisées, s'en emparer pour améliorer l'efficacité de leurs activités de publication.

L'appropriation de ces nouvelles technologies par les administrations n'est pas sans susciter de difficultés pour l'apprentissage de ces outils et l'acquisition de compétences aux durées de vie incertaines. La capacité à s'adapter à un environnement de production éditoriale beaucoup plus instable qu'à l'ère de l'imprimé, constitue une source potentielle de difficultés : les modes numériques passent alors que les missions des administrations demeurent ; la clairvoyance en matière d'investissement et de temps passé à la maîtrise de ces outils n'en est que plus cruciale. Faire face aux innovations se rapportant aux usages numériques suppose une agilité intellectuelle fondée sur des capacités d'organisation et de management stables à l'épreuve du temps, ce qui doit inciter à mutualiser les ressources humaines et technologiques en s'appuyant sur les acteurs publics ou privés dont c'est le métier.

Cette transition vers le numérique mobile doit accompagner toute les réflexions ministérielles menées en matière de publication administrative de même qu'elle doit, par ailleurs, irriguer les projets se rapportant à l'information administrative et les données publiques, comme en témoignent les travaux des autres formations spécialisées du COEPIA.

2. Travail en réseau et objectifs de simplification

Plusieurs départements ministériels ont entrepris un travail de longue haleine pour développer leurs sites internet en réseau. Ainsi les représentations françaises à l'étranger des Affaires étrangères sont en voie de refonte (250 sites dont 60 unilingues en français et 190 au moins bilingues). Le même effort est mené par l'Intérieur pour son réseau des préfectures (plus de 100 sites) et l'Éducation nationale pour le réseau des académies (une trentaine de sites). La constitution de maquettes uniques et de mise en commun des moyens est une première étape pour faire tomber les murailles entre services, directions et ministères qui, par nature, sont organisés en silos hiérarchisés.

La rationalisation des sites internet est apparente dans plusieurs ministères mais demeure un objectif à atteindre dans certains autres ministères confrontés à un pilotage décentralisé des activités de publication. Ce renforcement du travail en réseau rejoint les objectifs de simplification des normes et démarches imposées au public. L'accessibilité, qui comporte un volet important de cohérence de l'information publiée, constitue en effet un enjeu fort de la simplification.

3. L'évaluation du cadre interministériel de la communication gouvernementale

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, une évaluation de la communication gouvernementale a été entreprise au cours de l'année 2013 par le Service d'information du Gouvernement (SIG) et publiée sur le site du Secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP) en février 2014.

Cette étude porte principalement sur la communication institutionnelle du gouvernement qui poursuit trois objectifs principaux spécifiques :

- promouvoir des mesures ou dispositifs nouveaux ;
- faire évoluer les attitudes et comportements pour un bénéfice individuel ou collectif ;
- valoriser l'image de métiers et favoriser le recrutement dans la sphère publique.

La communication gouvernementale mobilise des budgets d'intervention pour la réalisation d'actions de communication et des dépenses dites « socle » qui correspondent aux coûts de réalisation d'actions et d'outils récurrents dont certaines couvrent directement le champ de la publication comme les sites internet, l'édition de magazines et rapports. Le montant annuel des dépenses budgétaires, hors charges internes, a été évalué à 154 millions d'euros pour 2013, dont 84 millions de campagnes publicitaires et 70 millions hors publicité.

L'évaluation de la communication gouvernementale fournit des éléments importants en matière de moyens des directions de communication et des ministères ainsi que d'opérateurs de l'État menant des actions spécifiques de communication pour le compte de l'État. L'étude met en effet en évidence que sur les 19 entités sollicitées, 14 directions de communication ministérielles et 5 opérateurs nationaux, ces derniers ont à leur disposition des moyens supérieurs (92 millions d'euros) à ceux des départements ministériels (62 millions d'euros), éclairant l'importance d'intégrer les opérateurs dans le champ de la stratégie de publication ministérielle. Cette évaluation permet aussi d'identifier partiellement des dépenses relevant directement du champ de la publication (20 millions d'euros) et dresse des scénarios résultant d'une priorité donnée à la stratégie digitale et la recherche de l'optimisation des moyens : le SIG a proposé un plan d'actions fondé principalement sur l'agilité digitale ainsi que sur un renforcement de la coordination interministérielle des actions et moyens. Ce plan est en phase de développement d'actions.

4. La place modeste de l'édition publique dans le monde de l'édition française

Dans le cadre des circulaires du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'État et du 9 décembre 1999 relative à l'institution d'une médiation de l'édition publique chargée d'observer l'activité des éditeurs publics, le médiateur remet un rapport annuel au Premier ministre portant sur le champ des activités marchandes imprimées des éditeurs publics, avec des évolutions comparées aux tendances générales observées dans le secteur de l'édition française ainsi que sur la place relative que l'édition publique occupe au sein de l'édition qui constitue un champ plus restrictif que celui de la publication.

Le dernier bilan établi au titre de l'année 2012 porte sur l'observation éditoriale de 70 éditeurs publics entre 2010 et 2012 et confirme, une fois encore, « la grande stabilité de l'édition publique au sein de l'édition française, comme de la place modeste qu'elle y occupe ». Le chiffre d'affaires des éditeurs publics représentait 1,7% du chiffre d'affaires de l'édition française et 1,4% des exemplaires commercialisés par l'édition française. Seules les éditions d'art, de cartes et atlas représentent une part significative de l'édition avec respectivement 18% et 40% du chiffre d'affaires réalisé.

S'agissant de l'édition numérique au sein de l'édition publique, deux éditeurs sur trois déclarent avoir une activité d'édition numérique pour un chiffre d'affaires global ne dépassant pas 1 à 1,5 million d'euros par an entre 2010 et 2012 réalisé pour 80% par la Direction de l'information légale et administrative (DILA) et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). L'essentiel des documents numériques sont proposés en téléchargement gratuit (97% du total). Le nombre de téléchargements s'établit en moyenne à 30 millions entre 2010 et 2012 dont 60% dans le secteur droit et 20% dans l'éducatif.

L'article 144 de la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation institue un médiateur du livre, qui reprend la mission de médiation jusque-là dévolue au médiateur de l'édition publique par la circulaire du 9 décembre 1999.

5. Le lent déclin de l'imprimé

Les publications imprimées ne sont plus le mode privilégié d'action des services de l'État en matière de publication ; elles n'en conservent pas moins une place importante dans le dispositif d'accès à l'information du public en raison de la culture souvent prédominante du papier au sein des administrations publiques. On trouve toujours de bonnes raisons pour ne pas renoncer au papier. Pourtant c'est possible, comme en témoigne le Canada qui a pris pour principe d'exclure l'imprimé de ses actions de publication, sauf exceptions répertoriées. L'engagement d'une réflexion approfondie sur les conditions d'une publication numérique exclusive du Journal officiel est la conséquence directe de la chute de nombre des abonnés papier au fil du temps : ils ne sont plus que 2 500, soit à peine 4% des 65 000 abonnés en ligne.

De nombreuses publications de l'État continuent d'être diffusées sur un double support papier et internet sans prise en compte de la large « numérisation de la société » qui devrait logiquement conduire, le plus souvent, à renoncer à l'imprimé lorsque celui-ci ne présente plus de valeur ajoutée pour atteindre le public ciblé. La généralisation de la publication exclusive sur internet rencontre cependant deux difficultés principales qu'il conviendrait de lever : l'accès et la conservation des documents qui n'est guère pris en compte dans les processus actuels de publication numérique et les incertitudes se rapportant au régime des publications administratives que ce soit en matière juridique s'agissant notamment du droit de propriété intellectuelle, ou encore en matière technique concernant les formats, modalités de diffusion et d'archivage.

6. L'expansion démographique de la francophonie

L'espace francophone connaîtra une forte expansion démographique dans les trente prochaines années : la population de l'Afrique noire francophone s'élevait en 2012 à 250 millions d'habitants. Elle pourrait atteindre 370 millions d'habitants en 2025 et plus de 600 millions en 2050. Des projections à long terme prévoient à nouveau un doublement de la population d'ici 2100 pour atteindre un milliard deux cents millions d'habitants.

Cette perspective constitue à la fois un enjeu et une opportunité unique pour la langue française, dans le domaine de la scolarisation, de l'éducation et de la culture, auquel l'usage du numérique mobile est susceptible de faciliter l'apprentissage et l'utilisation tout en favorisant la présence française sur un continent susceptible de connaître une forte croissance économique. La diplomatie et l'éducation ne sont pas les seuls départements ministériels concernés. Les contenus publiés par les administrations françaises sur internet sont riches quoique souvent malaisément accessibles. Ils constituent un puissant levier d'influence administrative et juridique notamment, en même temps qu'un outil indirect d'aide au développement. Toutes les administrations publiques sont susceptibles de contribuer à l'essor de la langue française si l'accessibilité des sites internet est rendue plus facile sur mobile et leurs contenus rationalisés et simplifiés afin d'être compréhensibles pour le grand public.

B. Rapports ministériels, auditions et travaux du COEPIA

1. Les rapports ministériels de stratégie

Le COEPIA a sollicité, cette année comme l'an dernier, les dix départements ministériels par leur secrétariat général. Pour ce second exercice, le Conseil d'orientation a reçu dix réponses dont neuf rapports effectifs de stratégie de publication, au lieu de huit rapports dont six rapports de stratégie de publication pour l'année précédente. Un ministère n'a en effet transmis qu'une réponse au questionnaire élaboré par le COEPIA.

Les secrétariats généraux ayant transmis un rapport de stratégie sont les suivants, avec la date de transmission :

- Affaires étrangères (mars 2014) ;
- Affaires sociales (mars 2014) ;
- Agriculture (automne 2013) ;
- Culture (mai 2014) ;
- Défense (mai 2014) ;
- Écologie (janvier 2014) ;
- Économie et Finances (mars 2014) ;
- Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche (avril 2014) ;
- Intérieur (janvier 2014).

La Justice a simplement transmis, en mai 2014, une réponse à la grille d'analyse des activités de publication.

Pour rappel, l'an dernier, des rapports ou réponses avaient été apportées par les secrétariats généraux suivants : Affaires étrangères, Culture, Défense, ministères économiques et financiers, Éducation nationale et Intérieur.

De même que l'an dernier, le réseau interministériel de reprographie de l'État et la Direction de l'information légale et administrative (DILA), ont aussi adressé un rapport au COEPIA, tandis que le Service d'information du Gouvernement (SIG), outre la transmission de sa note de stratégie, fournissait des éléments statistiques relatifs à la publication de l'État sur internet.

Le nombre de réponses apportées est donc plus satisfaisant que l'an dernier : à l'exception de la Justice, chaque département ministériel dispose désormais d'un rapport de stratégie de publication, même si le contenu des rapports est plus ou moins étoffé (voir infra). S'agissant des réponses des départements ministériels, le taux de réponse s'établit donc cette année à 100% au lieu de 60% l'an dernier. S'agissant des rapports de stratégie stricto sensu, le taux s'établit à 90% au lieu de 60% l'an dernier.

2. Les auditions

Le COEPIA procède régulièrement à l'audition des départements ministériels ou des éditeurs institutionnels pour un échange de vues sur leurs activités de publication. Au cours de l'année écoulée, deux départements ministériels ont été auditionnés : l'Agriculture et l'Écologie. Depuis le lancement des travaux sur la recherche de l'efficacité en matière de publications des administrations publiques, ce sont sept départements ministériels qui ont présenté leur stratégie de publication : Affaires sociales, Affaires étrangères, Agriculture, Culture, Écologie – par deux fois – Économie et Intérieur. L'Éducation nationale a aussi présenté sa stratégie de publication numérique, portant à huit le nombre des auditions effectuées par le COEPIA. Seuls les départements de la Défense et de la Justice n'ont pas été auditionnés à ce jour.

Parallèlement aux auditions des départements ministériels, des échanges de vues sont aussi organisés avec les éditeurs institutionnels pour qu'ils présentent devant leur COEPIA leur stratégie de publication, comme par exemple l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

3. Les travaux du COEPIA

Depuis la publication de la circulaire du 29 mars 2012, la formation spécialisée « Politiques de l'édition publique » du COEPIA a lancé des travaux destinés à approfondir certains domaines de la publication administrative.

C'est ainsi qu'un groupe de travail a examiné entre l'automne 2012 et le printemps 2013 comment les « **nouveaux usages numériques** » affectaient les activités de publication des administrations publiques et quels enseignements pouvaient en être tirés pour être pris en compte dans le cadre des stratégies ministérielles de publication. Les travaux qui ont été menés dans ce cadre ont conduit à procéder à dix-sept auditions, dont douze administrations ou éditeurs institutionnels.

À compter de l'automne 2013, de nouveaux travaux ont été lancés par le COEPIA, directement ou dans le cadre d'un groupe de travail ad hoc :

- s'agissant de travaux internes, le COEPIA a procédé au **recensement des obligations de publication administrative** qui ont conduit à émettre un ensemble de propositions destinées à clarifier les pratiques en la matière ;
- dans le même temps, des comparatifs ont été engagés sur **l'identification des sites internet de l'État**, destinés à évaluer la situation au regard de l'évolution du paysage numérique et des règles édictées en la matière dans le cadre de la charte internet de l'État et ses prolongements (circulaire de février 2012) ;
- des travaux sont aussi initiés pour préciser **l'évaluation de la performance des sites internet de l'État** ;
- enfin, un groupe de travail a été constitué pour explorer les voies et moyens d'**amélioration du suivi et de la prise en compte des coûts en matière de publication administrative**, et notamment de mise en œuvre de la comptabilité analytique.

Sur la base des rapports qui ont été remis, des auditions et travaux effectués depuis deux ans, le COEPIA est donc en mesure d'établir un nouveau bilan conduisant dans un document complémentaire, à proposer des recommandations à partager avec les départements ministériels en vue d'accroître l'efficacité de la publication de l'État.

II. Examen des stratégies ministérielles de publication

L'examen des stratégies ministérielles de publication suit les quatre étapes développées dans le cadre de la grille d'analyse mise en place par le COEPIA et transmise aux départements ministériels pour les aider à l'établissement de leur rapport annuel.

Ces quatre étapes sont les suivantes :

- les stratégies de publication : cadre et champ ; moyens et mutualisation ;
- la cartographie des activités de publication ;
- les données relatives aux effectifs et coûts détaillés ;
- le tableau prévisionnel des publications.

A. Les stratégies de publication

À ce jour, neuf départements ministériels sur dix annoncent développer une stratégie de publication. Seule la Justice n'a pas procédé à cet exercice. Les Affaires sociales, l'Agriculture et l'Écologie qui ne disposaient pas d'une stratégie ministérielle de publication lors du premier exercice réalisé en 2013, ont rejoint la cohorte des départements ministériels ayant entrepris cet exercice dès 2012.

Toutes les stratégies de publication mises en avant par les départements ministériels ont pour caractéristique essentielle de mettre ou accentuer la priorité sur le développement de la publication numérique. Les activités de publications imprimées présentent non seulement un caractère de plus en plus « subsidiaire », mais pour nombre de ministères la transition vers le numérique se termine : il ne s'agit plus de privilégier les supports numériques, mais de développer les actions de publication dans un contexte éditorial principalement voire exclusivement numérique.

Dès ce stade, il convient cependant de souligner que le développement d'une « stratégie digitale » ne constitue pas en soi une stratégie de publication. Le numérique est un « outil » à disposition d'une stratégie qui doit déterminer des objectifs à l'échelle ministérielle, objectifs destinés à l'amélioration du service rendu à l'utilisateur et la bonne allocation des moyens.

Ce second exercice n'en met pas moins en évidence des stratégies de publication globalement axées sur le numérique à des stades fort différenciés selon les départements ministériels, tant en matière du champ de la publication couvert que des méthodes de pilotage.

1. Cadre et champ de la publication

Les stratégies de publication développées par les départements ministériels s'appliquent généralement à couvrir l'ensemble des modalités de publication que ce soit le numérique ou les imprimés, les activités gratuites ou payantes, ainsi que la présence sur les réseaux sociaux.

Cette large appropriation par les ministères de la notion de « publication » développée par le COEPIA depuis 2010, confirme la pertinence de cette approche pour appréhender et maîtriser aujourd'hui les activités éditoriales des administrations. Celles-ci peuvent être confrontées à une notion de publication évolutive dans la mesure où le développement des usages numériques engendre de nouvelles formes de publication. En cas de doute, il est conseillé de revenir à la définition même du terme publication.

📖 « Publication », définition dans le dictionnaire *Littre*

publication

(pu-bli-ka-sion ; en vers, de cinq syllabes) s. f.

Action de publier. La publication d'une ordonnance.

Que tous les gentils se pouvaient sauver devant la publication de l'Évangile, en observant les seuls préceptes du droit naturel, [La Mothe le Vayer, *Vertu des païens, I, État de la loi.*]

Je vous envoie, mon cher ami, la publication de votre bonheur [mariage], faite bien authentiquement en présence des hommes et des anges, [Voltaire, *Lett. Florian, 19 sept. 1774*]

Avant la célébration du mariage, l'officier de l'état civil fera deux publications à huit jours d'intervalle.... devant la porte de la maison commune ; ces publications de l'acte qui en sera dressé énonceront... [Cod. Nap. art. 63]

Ordonnance publiée.

Ces publications sont pour le peuple, pour les laquais, pour la canaille, à qui l'on fait bien de défendre certains jeux qui ne sont faits que pour les gens de qualité, [Dancourt, *La Désolation des joueuses, SC. 7*]

Action de faire paraître un livre.

J'ai vu, monsieur, un petit poème sur votre Pomone [où l'on reprochait à Santeuil ses locutions païennes] ; j'ai empêché la publication du poème, [Bossuet, *Lett. 160*]

Je voulus lui marquer ma confiance, en lui envoyant la profession de foi du vicaire savoyard avant la publication, [Rousseau, *Conf. X*]

- On dit de même : la publication d'un journal, d'un écrit périodique.

- L'ouvrage même qui a paru. Une publication intéressante. Publications illustrées. Les nouvelles publications.

HISTORIQUE

XVI^e s.

Tisaphernes ne adjousta plus de creance à cette seconde publication, [Amyot, *Agés. 15 ; Vie des hommes illustres, traduite de Plutarque*]

ÉTYMOLOGIE

Provenç. publication ; espagn. publicacion ; ital pubblicazione ; du lat. publicationem, de publicare, publier.

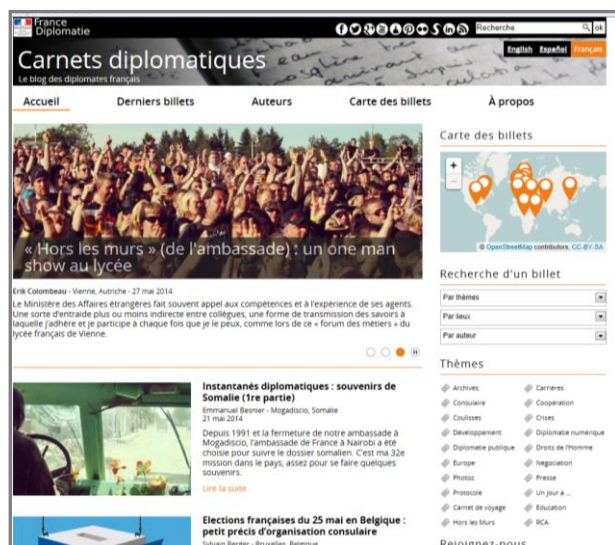
Il est à noter que les rapports des départements ministériels, sauf rares exceptions, ne couvrent pas les actions de publication de leurs opérateurs au sens de la LOLF ; de plus, toutes les administrations déconcentrées n'entrent pas systématiquement dans le champ des rapports de stratégie remis par les départements ministériels, ce qui réduit la portée de ces rapports.

a. La fixation des orientations : revue par département ministériel

Tous les départements ministériels cherchent à fixer des orientations à leurs activités de publication, ce qui constitue une évolution notable depuis 2010. Ces orientations sont cependant plus ou moins développées selon les dix départements.

S'agissant des **Affaires étrangères** le principe posé en 2012 était que les publications numériques doivent devenir la règle, avec une approche pluriannuelle et des objectifs chiffrés de croissance de la part de publications numériques dans l'ensemble des activités de publication pour les trois ans à venir. En 2015, 80% des publications du ministère devraient être de nature numérique, l'imprimé devenant une exception. Ce cap a été maintenu et accentué avec des résultats probants en matière d'économie et mutualisation. La stratégie de publication englobe les opérateurs du ministère ayant des activités de publication substantielles. Une refonte du réseau internet des représentations françaises à l'étranger, qui comprend 250 sites, est en cours et devrait être achevée en 2015. De même, les productions audiovisuelles et l'infographie, considérées comme des techniques d'information à privilégier, entrent dans le champ de la stratégie. Le ministère poursuit un développement continu de l'information sur support mobile et par les réseaux sociaux, tels que « les conseils aux voyageurs ».

Bonnes pratiques



▼ Le réseau des représentations françaises à l'étranger (ambassades et consulats) adopte une charte commune sous le modèle : « La France au... »



◀ France Diplomatie (diplomatie.gouv.fr) permet aux diplomates français de déposer des « billets » sur un blog pour faciliter les échanges entre la société civile et les acteurs de la diplomatie française.

▼ Exemple d'infographies sur le site du ministère des Affaires étrangères.



Les Affaires sociales ont transmis au COEPIA un premier rapport de stratégie ministérielle pour l'année 2013 couvrant l'ensemble des ministères sociaux soit, pour cette période, deux ministères de plein exercice et trois ministères délégués. L'importance du nombre d'opérateurs sous tutelle n'a pas permis de présenter un bilan intégral mais couvrent l'ensemble des actions réalisées par le secrétariat général au bénéfice notamment des agences régionales de santé. Depuis 2012, les Affaires sociales sont engagées dans une rationalisation de leur offre éditoriale tenant compte de la diversité des publics concernés en prenant principalement pour appui la rénovation des sites intranet et internet des ministères sociaux, rénovation engagée fin 2013. L'objectif est de produire des contenus enrichis adaptés au format web et accessibles sur les écrans nomades dans le cadre d'une stratégie de dématérialisation amorcée depuis dix ans. Il s'agit d'obtenir un accès plus rapide à une information actualisée et d'utiliser l'internet comme levier de réduction de dépenses publiques et promotion du développement durable. Pour atteindre ces objectifs, un comité

d'édition est chargé d'examiner les projets de publication en recherchant la dématérialisation totale lorsque celle-ci est pertinente. S'agissant des publications imprimées, sauf exceptions de coédition, l'ensemble des publications marchandes sont réalisées dans le cadre d'une convention d'édition et de diffusion conclue avec la DILA. Quant aux campagnes institutionnelles de communication, elles sont soumises à l'agrément du SIG, et en raison des publics concernés, demeurent, en volume, des vecteurs de communication importants.

Le ministère de l'**Agriculture** a transmis pour la première fois un rapport de stratégie d'information et de communication qui a donné lieu à audition devant le COEPIA. Cette stratégie repose principalement sur les outils numériques constitués de deux sites publics : agriculture.gouv.fr et alimentation.gouv.fr, ainsi que l'intranet accessible aux services et agents du ministère. Cette stratégie englobe les médias sociaux ainsi que la diffusion d'un magazine imprimé, *Alim'agri*, tiré à 15 000 exemplaires pour un lectorat fort de 90 000 lecteurs. Ce périodique demeure « un outil fort de cohésion et de valorisation pour la communauté élargie des acteurs de l'agriculture, des industries agroalimentaires et de la forêt ». Son financement est partiellement assuré par partenariats avec des annonceurs privés et publics (couverture de 60% des dépenses). Parallèlement, dans le cadre de l'ouverture des données, la médiathèque permet de rendre progressivement accessible au public la totalité du patrimoine image (photos et films) du ministère. S'agissant du site agriculture.gouv.fr, il donne notamment aux contenus de Portea, le site de l'enseignement agricole, ainsi qu'au portail des industries agroalimentaires. Il constitue aussi la porte d'entrée du dispositif de télédéclaration fourni aux agriculteurs pour les aides PAC qui atteint des taux d'utilisation très élevés dans certaines filières (plus de 80%).

➤ Bonnes pratiques



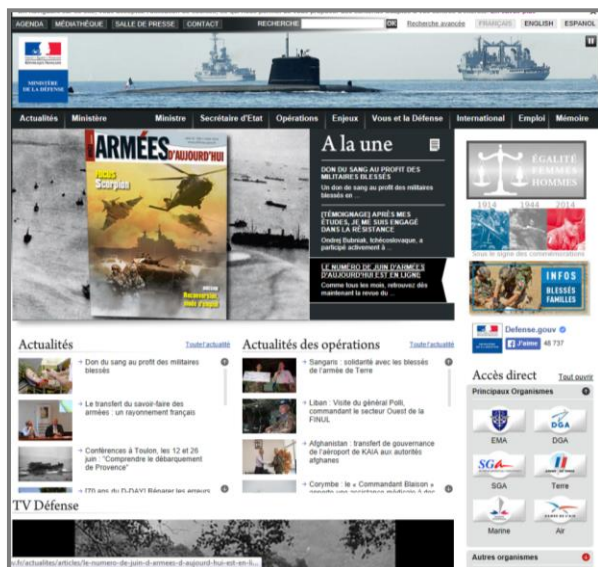
▲ Les deux principaux sites du ministère de l'Agriculture possèdent un bandeau commun astucieux pour passer de l'un à l'autre.

La Culture a confirmé que les actions se rapportant aux orientations stratégiques élaborées l'an dernier et présentées lors d'une audition devant le COEPIA au printemps 2013, se poursuivraient avec la mise en œuvre d'un pilotage centralisé, un temps délaissé du fait de la difficulté de passer du stade de « mode projet » en « mode opérationnel ». Ce pilotage centralisé, qui a rencontré des difficultés pour trouver un ancrage administratif stable, est destiné à permettre aux services ayant une activité éditoriale, « d'interroger de façon

approfondie l'opportunité de publier » ; cette analyse doit prendre en considération quatre axes : lisibilité de l'offre éditoriale ; recherche de synergie, respect de l'environnement par la promotion des publications dématérialisées et innovation en s'appuyant sur de nouveaux formats de communication. Cette stratégie doit s'accompagner du développement d'outils de mesure d'impact d'une publication ou de calcul de coûts complets. L'activité éditoriale marchande des opérateurs est par ailleurs suivie à travers le rapport annuel du médiateur de l'édition publique, le quart des éditeurs publics appartenant à la sphère culturelle.

En ce qui concerne **la Défense**, son activité de publication demeure « principalement tournée vers le maintien du lien armée-nation à travers deux domaines, la communication de défense et l'édition historique et mémorielle ». Le support papier est désormais principalement utilisé pour diffuser les messages institutionnels et entretenir le lien armée-nation. L'édition numérique est organisée autour de deux sites principaux, le site defense.gouv.fr destiné au grand public et la presse tandis que le site cheminsdememoire.gouv.fr vise les citoyens, les relais d'opinion et les milieux scolaires. Le pilotage de la communication est désormais assuré par la Délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICOD), chaque service alimentant leurs rubriques ou sous-sites. La Défense cherche aussi à atteindre les internautes via sa présence sur les réseaux sociaux. Le ministère dispose d'un marché d'édition pour l'ensemble de ses revues. La mutualisation des moyens est partie intégrante d'une stratégie qui fait aussi appel aux moyens du secteur privé à travers des coéditions ou l'externalisation de l'hébergement et la maintenance de sites. Le ministère de la Défense dispose d'outils d'évaluation tels que des questionnaires de satisfaction, indicateurs de fréquentation ou tableaux de bord qui sont examinés lors des comités de pilotage institués depuis 2011.

➤ Bonnes pratiques



▲ Les publications des armées sont consultables en ligne. Un accès direct est offert dès la première page du site defense.gouv.fr par organismes, thématiques ou profils.



▲ La recherche par zone géographique est au cœur du site cheminsdememoire.gouv.fr piloté par le ministère de la Défense.

L'Écologie poursuit un objectif général qui fonde sa stratégie de publication : être « un ministère de proximité au service du quotidien des Français ». La stratégie de publication se réfère à l'article 7 de la charte de l'environnement qui donne « à toute personne » un droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenues par les autorités publiques et que la convention d'Aarhus ratifiée par la France conforte. Cette stratégie cherche plus particulièrement à « faire changer les comportements, valoriser les politiques publiques,

féderer une identité autour de valeurs communes et promouvoir l'éco-responsabilité ». Elle repose « pour la plus large part sur des outils numériques en ligne » tels que l'internet, les réseaux sociaux et l'intranet, mais également sur des publications imprimées et des productions audiovisuelles. Elle bénéficie d'un comité éditorial bimensuel présidé par la Direction de la communication qui réunit les responsables de la communication de directions ou opérateurs pour permettre de « coordonner les actions de communication externes et internes, les publications et la diffusion de l'information sur différentes plateformes en ligne du réseau METL et de ses partenaires ». S'agissant de la stratégie numérique proprement dite, celle-ci se décline à travers quatre objectifs : échanger avec l'ensemble des publics du ministère ; présenter de manière pédagogique les missions du ministère ; valoriser les services rendus au public et présenter « la sphère » du ministère dans son ensemble. Le ministère affiche un bilan positif de sa présence sur les réseaux sociaux depuis 2012. Dans cette stratégie principalement digitale, l'activité imprimée a considérablement diminué au cours des années écoulées, le service éditeur devant justifier de son plan de diffusion pour obtenir validation du comité éditorial. Il s'agit pour les deux-tiers de documents destinés à des événements externes, faisant moins de huit pages, et sont tous accessibles et téléchargeables dans la médiathèque.

En ce qui concerne **les ministères économiques et financiers**, deux grands axes ont été retenus correspondant au contexte : décentralisation à chacune des directions de la définition de leur stratégie de publication, étroitement liée à l'actualité des politiques dont elles sont en charge ; mise en place d'instruments et de moyens au niveau du secrétariat général permettant de favoriser la coordination de l'activité éditoriale.

Cette offre de service globale a permis une amélioration de la lisibilité et de la cohérence du paysage numérique de Bercy désormais constitué de quatre portails internet institutionnels et six grands sites directionnels. La plateforme mutualisée permet d'accueillir de nombreux espaces événementiels ou thématiques, de mutualiser les coûts de fonctionnement et d'hébergement et de servir de modèles à des portails de politiques publiques se trouvant hors du périmètre initial de Bercy (fonction-publique.gouv.fr, emploi.gouv.fr...). Elle dispose à l'attention des rédacteurs d'un « guide de bonnes pratiques » pour la production de contenus éditoriaux sur internet. S'agissant de l'accès aux publications administratives, le ministère dispose d'un outil de référence accessible en ligne, le répertoire ministériel des informations publiques, qui offre un accès organisé à plus de 600 références documentaires. Ce répertoire est en cours de refonte.

Enfin, dans le même temps où se développe la publication par internet, le support papier tend à disparaître, tout spécialement pour les journaux d'information interne. Il en est de même de la production de livres, confiée majoritairement à la DILA, la rationalisation des moyens d'impression ministériels se poursuivant. Enfin, la stratégie de publication est clairement identifiée comme relevant de la responsabilité du secrétaire général dans le cadre du programme ministériel de modernisation et de simplification.

👉 Bonnes pratiques

Bercy (DGFiP) et le ministère de l'Intérieur (DGCL) ont associé leurs forces pour proposer un site unique consacré aux collectivités locales : collectivites-locales.gouv.fr.





▲ Le site internet des Douanes est passé en web adaptatif (« responsive design ») et offre des applications mobiles.

L'Éducation, de son côté, prenant appui clairement sur l'exercice annuel demandé par le COEPIA, développe une stratégie intégrée de publication à l'échelle du ministère, en y associant les principaux opérateurs que sont le réseau SCÉREN-CANOPÉ, le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), avec une priorité donnée aux publications numériques, l'investissement progressif des réseaux sociaux, le recours subsidiaire aux publications imprimées et la rationalisation des moyens. Le rapport 2014 illustre l'actualité des principes structurants de la stratégie de publication élaborée l'année précédente avec la réforme du réseau SCÉREN, renommé CANOPÉ, la fréquentation croissante des sites internet et réseaux sociaux, et surtout la mise en place du « service public du numérique éducatif » qui s'appuie sur la publication pour faire entrer l'école dans l'ère du numérique. Le caractère structurant de l'exercice proposé par le COEPIA a conduit le ministère à institutionnaliser le groupe de travail constitué en 2013 en « comité de la publication » tel que préconisé par la circulaire du 29 mars 2012, rassemblant sous l'égide du secrétariat général les représentants des différentes directions, services ou opérateurs. L'objectif affiché est « d'assurer une adaptation constante de l'offre de publication aux attentes des usagers, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques ».

Bonne pratique



▲ L'Éducation nationale développe une approche de services en ligne ciblés auprès des enseignants ou des parents et élèves.



▲ Cinq académies dont Reims rejoignent en 2014 le réseau des sites académiques de la plateforme « webédu » constituée d'une identité visuelle, d'un pilotage éditorial communs et d'une mutualisation des moyens.

L'Intérieur poursuit le développement d'une stratégie éditoriale qui vise à rechercher une plus grande lisibilité et transparence par l'achèvement de la rationalisation des sites internet placés sous la responsabilité du ministère ainsi que par le déploiement d'un site de l'État unique collectivites-locales.gouv.fr commun aux ministères de l'Intérieur et des Finances (Direction générale des finances publiques et Direction générale des collectivités locales) ; de même, le ministère poursuit une politique d'ouverture et de réutilisation des données publiques sur data.gouv.fr en liaison avec le SGMAP/Etalab et confirme la préférence accordée à l'édition numérique dans tous les domaines, pour répondre aux engagements pris par le gouvernement lors du 4^e comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) de « faire d'internet le mode d'accès préféré des Français pour leurs contacts avec l'administration d'ici 2016 ». De ce fait, la fonction édition du ministère de l'Intérieur s'organise, dans une évolution voulue et partagée, autour du développement du multimédia et l'édition numérique, « à l'exception de publications à haute valeur symbolique ou lorsque l'emploi du numérique s'avère inadapté ou insuffisant pour diffuser certaines informations ou toucher des cibles particulières ». Cette stratégie repose sur une collecte minutieuse des données en matière de publication et s'appuie sur le site central et reconnu, ayant une forte notoriété, que constitue interieur.gouv.fr. Ce site a fait l'objet d'une refonte complète fin 2012 avec la mise en place de nouveaux services tels que des forums. Dans le même temps, le ministère a affirmé sa place sur les réseaux sociaux. Il poursuit son partenariat avec la DILA en matière de « co-marquage » de l'information administrative sur les sites internet des préfectures qui intègrent des données locales de proximité utiles à l'utilisateur. En outre, le mouvement de décloisonnement des intranets se poursuit ainsi que le déploiement des efforts pour permettre à terme l'accessibilité des télé-services du ministère de l'Intérieur sur supports mobiles.

➤ Bonnes pratiques



◀ Le ministère de l'Intérieur propose l'ensemble de ses publications en ligne, y compris ses rapports, statistiques et communiqués de presse avec un accès rapide ciblé par publics ou thématiques.



Les services de l'État dans les départements disposent d'une charte graphique et ergonomique unifiée dans le cadre d'un modèle de site internet départemental de l'État (IDE). ▶



◀ Le réseau internet départemental de l'État est accessible en deux clics à partir de la carte administrative sur interieur.gouv.fr.

La Justice a transmis pour la première fois des informations au COEPIA sous la forme synthétique d'une réponse à la grille d'analyse du COEPIA qui affiche l'existence d'une stratégie limitée de publication. Le pilotage n'est pas centralisé en un lieu et ne recouvre pas les activités des services déconcentrés ou des opérateurs. Il existe un comité éditorial pour les seules publications sur internet, les stratégies de publication étant élaborées par réforme et les activités de publication pilotées selon l'actualité. Il existe cependant une convention de partenariat avec la DILA, ainsi que des outils statistiques permettant d'évaluer les résultats de lecture des publications sur internet.

Enfin, s'agissant des **services du Premier ministre**, il n'est pas demandé au Secrétariat général du Gouvernement de présenter une stratégie de publication d'un ministère dont la vocation est d'assurer la coordination des travaux du Gouvernement. S'agissant des directions du Premier ministre exerçant principalement des missions de communication ou d'édition, c'est-à-dire le SIG et la DILA, celles-ci sont sollicitées pour transmettre leur stratégie de publication. Concernant le SIG, en relation avec le SGMAP, sa stratégie de publication est clairement affirmée dans le document relatif à l'évaluation de la communication gouvernementale publié en février 2014 dans le prolongement des travaux du CIMAP. Quant à la DILA, sa stratégie de publication est retracée dans son rapport d'activité 2013 dans la partie consacrée à l'édition publique. De plus, la DILA a contribué aux travaux du COEPIA en fournissant des documents complémentaires en matière de politique d'analyse et de sélection des publications éditées pour le compte des tiers, ainsi que des réflexions sur l'analyse des coûts des activités de publication. Enfin, la DILA a procédé à un examen de l'hypothèse d'un principe de publication numérique « par défaut » et son incidence sur son activité d'éditeur public de référence.

b. Méthodes de pilotage des activités de publication

La création des comités de publication et la mutualisation des moyens internes aux administrations de l'État se généralisent. Mais chaque département ministériel demeure soucieux de maintenir une organisation des activités de publication adaptée à ses besoins spécifiques.

S'agissant des comités de publication ministériels, ceux-ci se maintiennent ou se confirment (Économie, Affaires sociales), se constituent (Affaires étrangères, Intérieur, Culture, Écologie), s'institutionnalisent (Éducation nationale) ou même se reconstituent comme au ministère de la Défense qui dispose depuis 2011 d'un comité éditorial consultatif et informel. La généralisation de ces comités de publication, recommandée par le COEPIA, est donc en bonne voie.

1) Plusieurs départements ministériels préfèrent, pour des raisons d'efficience propres à leur contexte institutionnel, adopter une stratégie décentralisée au niveau des grandes directions qui conservent la maîtrise d'ouvrage de leur stratégie de publication, voire la maîtrise des moyens.

Bercy apportait l'an dernier comme explication que les ministères économiques et financiers « exercent leur activité au titre de 16 missions budgétaires et 49 programmes, portés par 5 ministres de plein exercice... [Ils] rassemblent des directions à fort contenu métier pour lesquels les documents et productions à usage des différents publics constituent, par eux-mêmes, des éléments de politique d'action. Les plus importantes d'entre-elles sont des directions à réseau dont les effectifs représentent 94,4% des effectifs ministériels ».

Le même raisonnement prévaut pour **les Affaires sociales** dont le périmètre est vaste. Cependant, il a été institué un « comité stratégique de la communication » par l'article 11 de de l'arrêté du 31 juillet 2012 relatif à l'organisation de la direction de la communication des Affaires sociales. Celui-ci est placé auprès du secrétaire général, « qui détermine la stratégie de la communication de ces ministères et fixe le programme annuel des actions nationales d'information et de communication, externe comme interne, quelle qu'en soit la maîtrise

d'œuvre ou d'ouvrage ». Cette stratégie tient compte de la diversité des moyens d'action propres aux directions et opérateurs.

2) Mais, en général, la création de ces comités de publication s'accompagne le plus souvent d'un développement de la coordination interne entre les grandes entités de chaque périmètre ministériel administratif, pilotée par la direction ou le service de communication. C'est le cas à **la Défense**, à **l'Intérieur** ou aux **Affaires étrangères**, mais aussi à **l'Agriculture, la Culture ou l'Écologie**.

3) Certains ministères sont dans une situation intermédiaire, la création du comité de publication constituant un lieu d'échange et de coordination entre directions et avec les principaux opérateurs, sans aboutir à une centralisation systématique de la stratégie de publication au niveau des secrétariats généraux et des directions de la communication. C'est le cas de **l'Éducation** qui privilégie le travail en réseau en renforçant « la coordination éditoriale de l'écosystème numérique du ministère ».

4) Enfin **la Justice** se singularise par une absence de pilotage des activités de publication.

2. Intégration et mutualisation

La recherche de l'efficience des activités de publications de l'État passe par des moyens mieux intégrés au sein des départements ministériels et un développement de la mutualisation entre départements ministériels.

a. L'intégration des moyens au sein des départements ministériels

Placés sous forte contrainte budgétaire, la mutualisation des moyens au sein des départements ministériels, se renforce : il s'agit de procéder à une rationalisation des politiques de publication en vue d'optimiser les moyens. Cette rationalisation se traduit par de réels effets, tant en matière numérique que d'offres de services internes ou encore dans le domaine des imprimés.

En matière numérique :

- **les Affaires étrangères** poursuivent les efforts pour obtenir une meilleure articulation entre le site ministériel « France Diplomatie », et les sites locaux des postes diplomatiques et consulaires au nombre de 250 dont les trois quarts offrent une version multilingue, et même trilingue ;
- au cours des dernières années, **la Culture** a réduit de près de 200 à 2 le nombre des sites internet rattachés au département ministériel ;
- quant à la **Défense**, dont les activités internet sont partagées entre deux principaux sites (defense.gouv.fr et cheminsdememoire.gouv.fr), ses activités de publication ont investi depuis 2012 les réseaux sociaux en adoptant une méthode associant, dès l'origine, tableau de bord de veille, cartographie de présence sur ces réseaux et diffusion d'un « guide du bon usage des réseaux sociaux » à destination de ses personnels civils et militaires ;
- **l'Éducation**, au cœur des problématiques internet en raison de publics fortement engagés dans l'internet (élèves, étudiants, professeurs et parents d'élèves), est emblématique des efforts menés pour rationaliser son offre numérique en adoptant un ensemble de principes directeurs applicables à tous les services. L'objectif est de développer un ensemble de sites, de contenus et de services en ligne, cohérent et régulièrement actualisé.

Une circulaire publiée au Bulletin officiel de l'Éducation nationale du 26 mai 2011 avait déjà présenté les principes directeurs en matière de communication numérique : identité

visuelle homogène sur l'ensemble des sites ; adresses internet normalisées ; accessibilité des sites à tous les publics ; rationalisation de l'offre de contenus et cohérence éditoriale entre les sites ; outil commun de suivi statistique.

L'Éducation a aussi publié à l'intention des rectorats et inspections académiques un guide de référence, la charte web académique 2012-2014, qui est destiné à « améliorer la visibilité, la lisibilité et la cohérence de la communication sur internet ».

Une plateforme internet nationale a été mise à disposition du « web académique » en fournissant aux académies des prestations de création graphique, des conseils et un accompagnement éditorial dédié ainsi qu'un outil de publication de contenus ministériel. Expérimenté avec succès par trois académies en 2012-2013, plusieurs autres ont rejoint cette dynamique de pilotage.

S'agissant des portails education.gouv.fr et « Eduscol », ceux-ci fédèrent désormais les efforts du ministère en matière numérique dans une logique de stratégie éditoriale intégrée entre les différents sites.

Dans le même temps, tout projet numérique fait l'objet depuis fin 2013 d'une démarche globale de pilotage des projets web qui se traduit par la mise en place d'un processus systématique d'analyse d'opportunité et de faisabilité préalable pour rendre la présence numérique du ministère plus lisible pour les usagers.

- **L'Intérieur**, de son côté poursuit la modernisation approfondie du réseau des sites internet locaux de l'État dans le cadre d'une action interministérielle impliquant le Secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP), le SIG et la DILA.

Pour un certain nombre de départements ministériels, le développement de l'offre de services internes se renforce, que ce soit à la Culture, l'Écologie, l'Économie, l'Éducation, la Défense ou l'Intérieur. Ces ministères proposent des instruments d'appui au niveau du secrétariat général. La centralisation des procédures et opérations de publication est ainsi effective à la Défense depuis le début des années 2000, qui a mis en place une procédure interne de « print manager ». Ces mutualisations peuvent s'étendre aux moyens humains et techniques audiovisuels et événementiels comme aux Affaires étrangères, à l'Agriculture, l'Écologie ou l'Intérieur. Le partage peut aussi concerner les ressources documentaires.

b. La mutualisation des moyens entre départements ministériels

La mise en commun de ressources entre plusieurs ministères permet aussi d'améliorer le service rendu aux usagers. C'est ainsi que la Direction générale des collectivités locales (DGCL, ministère de l'Intérieur) et la Direction générale des finances publiques (DGFiP, ministères économiques et financiers), ont ouvert un portail commun destiné aux collectivités territoriales qui regroupent l'ensemble des informations et services destinés à cet univers.

Dans le domaine de l'impression :

- s'agissant de l'impression numérique, le réseau initié en 2010 par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME, intégrée au SGMAP) et piloté par la DILA à l'échelle interministérielle, est constitué de **dix-sept signataires de conventions multilatérales** initiant les échanges entre administrations. Deux nouvelles conventions ont été conclues en 2013. Le nombre de pages imprimées numériques s'est établi à 13,5 millions en 2013 ;
- de nouvelles conventions bilatérales pour l'impression offset ont vu le jour en 2013, portant le réseau à quatre signataires et le volume des impressions offset à plus de deux millions de pages en 2013 ;
- au total, le nombre de pages produites en 2013 par le réseau mutualisé a atteint 15,5 millions de pages au lieu de 4,2 millions de pages en 2012, soit un quasi-quadruplement d'une année l'autre.

S'agissant des activités d'édition, la DILA est l'éditeur interministériel de référence dans le cadre de conventions d'édition et de diffusion conclues avec de nombreux ministères ou administrations publiques. Ces éditions peuvent être à vocation marchande ou gratuite. En 2013, la DILA a ainsi édité 223 publications pour le compte de 13 institutions, 15 ministères, et 16 autres organismes publics, soit au total 45 administrations, dont 66 versions numériques complémentaires à des éditions papier.

Concernant l'accès des citoyens ou de agents aux rapports publics, la DILA assure aussi la mutualisation de la conservation et de la diffusion par internet en offrant, dans le cadre de **la bibliothèque des rapports publics**, les ressources documentaires nourries par la mise en ligne de 838 nouveaux rapports publics en 2013 soit 9 489 rapports déposés depuis 1995, ayant donné lieu à 1 130 000 téléchargements, soit une hausse de 3,2% par rapport à 2012.

Quant au recours au secteur privé, si les travaux du médiateur de l'édition publique permettent d'avoir une vision claire dans le domaine limité des imprimés, en matière numérique, à l'exception de la Défense et des Affaires étrangères qui détaillent les prestations externalisées, les départements ministériels donnent peu d'informations.

B. La connaissance parcellaire des ressources

Autant on peut considérer que le plus grand nombre des départements ministériels cherche à mettre en place une stratégie de publication, s'agissant de la connaissance des ressources dont disposent les ministères, l'information reste insuffisante : l'exercice de cartographie des publications est inégal selon les départements ministériels, la connaissance des effectifs et moyens demeure lacunaire et la gestion prévisionnelle embryonnaire.

1. L'exercice inégal de cartographie

L'exercice de cartographie se révèle plus difficile que prévu à réaliser : seulement quatre départements ministériels ont transmis une cartographie de bon aloi pour 2013, trois autres départements ministériels transmettant des éléments de cartographie au fil de leur document de stratégie. Ces résultats inégaux doivent conduire à revoir la méthode développée depuis deux ans.

Les quatre ministères ayant produit une cartographie cette année sont les Affaires sociales, l'Économie, l'Éducation et l'Intérieur. Les Affaires étrangères, l'Agriculture, la Défense et l'Écologie transmettent des éléments de cartographie, parfois sommaires, à travers l'information transmise dans le cadre du rapport même de stratégie ministérielle. En revanche, la Culture qui avait remis une cartographie l'an dernier, n'a pu en transmettre cette année. Quant à la Justice, on ne dispose pas d'éléments permettant d'établir une cartographie.

S'agissant de **la Défense**, le recensement des activités éditoriales imprimées pour les années 2012 et 2013 est exhaustif, et l'information transmise depuis deux ans est particulièrement précise en matière de supports, publics visés, forme juridique de la publication ou diffusion. Des efforts significatifs sont aussi menés pour doter le ministère d'indicateurs de résultat portant sur l'ensemble des modes de publication par internet.

S'agissant de **l'Économie**, les éléments produits constituent une synthèse globale fondée sur un recensement précis des différentes modalités de publication, tant en matière de sites (intranet ou internet), ou de bases de données. Le recensement global porte aussi sur le nombre de périodiques, ouvrages ou brochures et dépliant imprimés, les campagnes de communication, l'édition marchande de livres. Il donne encore des indications générales sur les fonds mis à disposition suivant diverses modalités.

Pour **l'Éducation**, les éléments transmis permettent d'établir une cartographie générale portant à la fois sur les publications numériques et imprimées. Celle-ci s'étend aux activités de publication des opérateurs sous tutelle comme le SCÉREN-CANOPÉ, le CNED, l'ONISEP et le CEREQ. Les jeux de données à destination de data.gouv.fr ou les bases de données sont aussi recensés, ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble assez précise des activités de publication de ce département ministériel qui communique aussi des données sur la consultation des principaux sites internet.

S'agissant de **l'Intérieur**, le recensement entrepris peut être considéré comme exhaustif tant en matière de publications internet, y compris les réseaux sociaux et opérateurs sous tutelle.

Les éléments transmis par l'Intérieur, l'Économie, l'Éducation ou les Affaires sociales, mais aussi d'autres ministères l'an dernier, démontrent que cet objectif est réalisable et peut être riche d'enseignements pour les départements ministériels entreprenant ces travaux. Cependant, les données cartographiques précises portent principalement sur les documents imprimés, ouvrages ou périodiques. En revanche, les informations se rapportant aux sites internet et autres supports numériques, sont globalement moins développées et plus fragmentaires, à l'exception de l'Éducation, alors même que les départements ministériels accentuent généralement leur virage vers le numérique.

En l'absence de couverture complète des activités de publication de tous les départements ministériels, l'établissement d'une cartographie générale est encore prématuré, d'autant que le suivi statistique de l'ensemble des sites internet n'est pas encore complet à ce jour.

L'accompagnement méthodologique du COEPIA

Des progrès notables ont été obtenus sur les missions obligatoires de publication. Le secrétariat du COEPIA a procédé à un recensement au cours de l'année 2013 des obligations de publication. La distinction entre les obligations de publication imposées par des textes législatifs ou réglementaires et les missions d'information générales ou ponctuelles ne relevant pas d'obligations légales, ne paraît pas constituer un élément de réflexion particulier de la part des départements ministériels dans le cadre des stratégies de publication.

Pour remédier aux difficultés d'établissement des cartographies, il apparaît nécessaire que le COEPIA développe une méthode simple et facilement utilisable par les départements ministériels couvrant l'ensemble du champ de la publication de l'État et qui aille au-delà du seul recensement établi par le médiateur de l'édition publique dans le domaine de l'édition publique marchande et imprimée. Des travaux pourraient être engagés au cours du second semestre 2014, en commençant par l'exploitation des données transmises au cours des deux dernières années par les départements ministériels afin de préciser un paysage global de la publication de l'État.

2. La méconnaissance persistante des effectifs et des coûts

Même constat en ce qui concerne le recensement des effectifs et des coûts que pour l'établissement de la cartographie : les progrès sont rares. Très peu de départements ministériels ont transmis des informations en matière de coûts et d'effectifs se rapportant aux activités de publication. Il s'agit de la Défense, de l'Économie et de l'Intérieur. Un quatrième département s'était engagé dans cette voie en mettant en place les conditions d'élaboration des coûts complets. Il s'agissait de la Culture qui a provisoirement interrompu ces travaux en 2013.

Trois points méritent cependant d'être retenus :

- dans le cadre de la circulaire du 29 mars 2012 qui impose aux éditeurs publics institutionnels de se doter d'une comptabilité analytique pour continuer à publier sur le marché concurrentiel, une table ronde a été organisée par le COEPIA à l'automne 2013 avec les éditeurs institutionnels pour faire un point précis de l'avancée de leurs travaux. Il est prévu de renouveler cet échange pour procéder à un affinement des réflexions sur cette question lancinante s'agissant des éditeurs institutionnels qui devraient tous disposer d'une comptabilité analytique ce qui n'est pas complètement le cas ;
- de même, le COEPIA a constitué un groupe de travail exploratoire sur l'amélioration du suivi et de la prise en compte des coûts en matière de publication administrative : les coûts standards, la mutualisation des marchés publics en matière de publication et la mise en œuvre de la comptabilité analytique au sein des départements ministériels, qui met en évidence, dans un premier temps, les difficultés rencontrées par les administrations publiques pour obtenir des progrès significatifs s'agissant des activités de publication ;
- les travaux menés en 2013 par le SIG dans le cadre de la MAP sur l'évaluation de la communication ont permis une première approche globale en matière de dépenses budgétaires. Les données recueillies auprès des directions de la communication des ministères ont permis d'évaluer à plus de 150 millions d'euros les dépenses externes de la communication de l'État dont 20 millions d'euros se rapportant au champ de la publication internet ou imprimée. Mais ces données se limitent pour l'essentiel au champ de la communication directe et ne couvrent que les dépenses « externes ». Elles sont loin de couvrir l'ensemble des activités de publication et les charges internes de fonctionnement sans compter toutes les dépenses de publication se rapportant aux

activités des directions, institutions, missions, autorités administratives et autres opérateurs de l'État.

De ce fait, les observations émises l'an dernier demeurent pour l'essentiel d'actualité (voir en annexe.)

3. L'absence de gestion prévisionnelle des activités de publication de l'État

Un seul département ministériel a transmis des informations précises se rapportant à la gestion prévisionnelle des activités de publication pour l'année 2013 : il s'agit de l'Intérieur. L'Éducation annonce que cet exercice est programmé. Le caractère décentralisé des activités de publication de certains départements ministériels comme celui de l'Économie rend cet exercice compliqué.

Or, sans gestion prévisionnelle de la publication, il ne peut y avoir d'utilisation efficace des deniers de l'État. Les moyens alloués aux publications de l'État sont méconnus alors qu'ils sont loin d'être négligeables. On ne peut raisonner que par sondage :

- l'évaluation du SIG en matière de communication gouvernementale conduit à évaluer les dépenses budgétaires externes des directions de communication à plus de 150 millions d'euros par an ;
- le chiffre d'affaires des éditions marchandes de l'État était de l'ordre de 44 millions d'euros en 2012. Sur la base d'une production éditoriale vendue de 60% et d'une hypothèse fort optimiste de couverture des coûts, les moyens de production éditoriale de l'édition marchande de l'État peuvent être évalués, a minima, à au moins 70 millions d'euros ;
- les activités de publication non marchande de l'État, internet ou imprimée, ne sont pas identifiées en tant que telles et ne font pas l'objet d'évaluation prévisionnelle chiffrée de la dépense ;
- les coûts internes ne sont pas pris en compte, et des domaines entiers de rédaction ou production éditoriale demeurent méconnus que ce soit la gestion de bases de données, la publication de revues internes ou encore la production et la diffusion de données publiques ;
- et enfin, les éditeurs ou producteurs publics de données disposent de budgets qui globalement représentent plusieurs centaines de millions d'euros (DILA, IGN, INSEE, RMN-GP, SCÉREN-CANOPÉ...).

Du fait même que la gestion prévisionnelle est embryonnaire, on peut en conclure sans se tromper qu'en matière d'efficience des activités de publication, l'État peut mieux faire.

III. Évaluation

Au terme de cet examen des stratégies de publication, les observations générales émises l'an dernier demeurent pour l'essentiel d'actualité. Rappelées en annexe, celles-ci devraient faire l'objet d'un échange concerté avec les secrétariats généraux pour déterminer des axes de progrès pour les prochaines années.

En dehors de ces observations générales, il convient encore de mettre en évidence que la notion de stratégie ministérielle de publication, à quelques exceptions près, nécessite de la part du COEPIA un travail complémentaire d'éclaircissement et d'accompagnement auprès des secrétaires généraux des « périmètres ministériels administratifs ». Il est aussi souhaitable d'approfondir la méthodologie en projetant de futurs exercices de cotation et d'auto-évaluation destinés à faciliter l'appréhension de la notion de publication dans le cadre de l'élaboration des stratégies.

A. Précisions apportées aux observations générales formulées en 2013

L'an dernier, les observations suivantes avaient été émises (voir détail en annexe) :

- l'articulation entre les activités numériques et imprimées exige un effort d'anticipation, d'organisation et de coordination ;
- les modèles de publication numérique évoluent à grande vitesse ;
- la dispersion de la diffusion des publications numériques sur les différents sites ministériels pourrait conduire à une dégradation du service rendu aux usagers ;
- la publication par l'internet se diversifie et il n'est pas exclu que les administrations, pour maîtriser leurs coûts internes de publication, en viennent à ne plus publier que des données brutes destinées à la réutilisation et perdent de vue leur mission d'origine qui est de diffuser leurs informations directement auprès des citoyens et des usagers, ce qui suppose des efforts directs d'explication et de mise en forme ;
- les efforts de rationalisation de l'internet de l'État se heurtent à des difficultés ;
- la part du mobile dans les connexions tend à croître avec la généralisation des « smartphones et tablettes » (et les administrations doivent en tirer les conséquences et s'adapter)
- l'analyse des activités de publication montre que les départements ministériels, dans leur globalité, ne sont pas dépourvus de ressources ;
- il conviendrait enfin que les éditeurs institutionnels et les opérateurs sous tutelle entrent effectivement dans le champ de la publication et que le champ des coopérations interministérielles s'élargisse à l'ensemble des activités de publication pour renforcer la visibilité des actions de publication de l'État et leur cohérence d'ensemble.

L'examen des rapports de stratégie établis pour 2013 aboutit à apporter les précisions suivantes :

- le basculement de l'imprimé vers le numérique ne constitue pas en soi une stratégie ;
- la question des moyens ne doit pas être abordée au seul prisme de la raréfaction des ressources : elle doit privilégier la performance et la qualité d'utilisation des moyens, dont l'élévation permet de faire face à la raréfaction des ressources budgétaires ;
- le passage au numérique mobile doit être mieux anticipé ;
- les aspects internationaux de la publication constituent un enjeu à prendre en compte ;
- la mutualisation des moyens ne présente pas que des aspects matériels, l'immatériel devant aussi être pris en compte.

Tout d'abord, **le basculement de l'imprimé vers le numérique ne constitue pas en soi une stratégie**. La priorité donnée au numérique est la conséquence directe du passage à une société numérique et mobile. Les départements ministériels doivent en tirer les conséquences tant en matière d'information administrative, de données publiques que de mode de publication. Le basculement vers une publication entièrement numérique comportant de rares exceptions est amorcé et peut se généraliser sans qu'il soit forcément nécessaire de le réglementer. Cette question est une affaire de planification par les responsables ministériels en fonction des publics concernés.

Dans le même temps que la production et la diffusion de documents imprimés sous toutes formes devient « subsidiaire », il convient cependant de veiller à optimiser l'allocation des ressources des administrations publiques pour que celles-ci soient adaptées à « la numérisation de la société ».

Or, la stratégie numérique exige une agilité permanente que les administrations doivent intégrer dans leur fonctionnement quotidien comme en témoigne l'exemple du *New York Times*.

📖 Les interrogations stratégiques du New York Times

En matière de stratégie de publication, le *New York Times* apporte un éclairage intéressant. Bien qu'il soit l'un des premiers quotidiens à avoir basculé dans l'ère numérique, ce journal bénéficiaire fort de 800 000 abonnés numériques vient de réaliser un audit sur ses activités numériques qui soulève les questions suivantes :

- la concurrence et les supports évoluent vite ;
- peu d'attention est accordé au web social ;
- la culture du papier reste prédominante (en raison des habitudes et traditions construites depuis un siècle) ;
- les innovations éditoriales sont concentrées sur de « grosses opérations événementielles » difficilement reproductibles ;
- la rédaction est isolée de la technique, du graphisme et du marketing alors qu'il conviendrait de créer une rédaction avec des fonctions numériques intégrées ;
- promouvoir et garder les connaisseurs du numérique est difficile ;
- l'innovation ne fait pas l'objet d'une attention constante.

Sorties du contexte d'un quotidien pour être adaptées à l'univers des administrations françaises, toutes ces questions, méritent d'être développées dans le cadre d'une stratégie de publication à l'ère numérique.

Deuxième point, la raréfaction des ressources ne constitue pas en soi une stratégie. Elle oblige à adopter une stratégie qui prend en compte cette raréfaction. Mais les missions de service public et les usagers demeurent. Mettre au cœur de la stratégie de publication les différents publics concernés ou impactés par l'évolution des politiques publiques, constitue la première étape de la réflexion stratégique, avant même la sélection des outils et le pilotage des opérations. Dans cette logique, toute action de publication doit être préalablement évaluée en pensant à ses usagers. Chaque publication, quelle que soit sa nature, doit donner lieu à une estimation des retombées attendues et à une comparaison ultérieure des résultats obtenus par rapport à ces prévisions.

Troisième point, le développement de la mobilité doit être anticipé. Or, il faut bien constater que les résultats obtenus par les administrations publiques ne sont pas satisfaisants dans ce domaine que ce soit en matière de consultation de sites internet sur mobile (10 à 12%) ou les démarches en ligne. Rien ne sert d'investir dans les technologies d'information se rapportant aux différents modes de publication, tout comme l'information administrative et les données publiques d'ailleurs, si le mobile n'est pas pris comme le point central de tout projet (« mobile first »). Ce qui oblige à concentrer les efforts et simplifier les accès à l'information.

Autre point, les aspects internationaux de la publication par les services de l'État n'ont pas fait l'objet d'une approche approfondie en dehors du secteur diplomatique stricto sensu et de la diffusion du droit par l'internet (traductions, droit international). La publication en contexte numérique se heurte certes à la barrière de l'anglais en tant que « véhicule dominant » mais

possède l'avantage de permettre un rayonnement sans frontières de la langue française qui peut s'appuyer sur une communauté francophone appelée à un fort accroissement démographique dans les trente ans à venir. Il est important que « la visibilité numérique » internationale de l'administration française soit confortée et envisagée comme un axe stratégique dans le pilotage des actions de publication de l'État.

Dernier point, la mutualisation des moyens ne doit pas être prise sous le seul angle matériel (impression, réseaux de diffusion, sites internet, vidéos, etc.). Elle devrait aussi intégrer les aspects immatériels qui nécessitent d'abandonner le travail en silo et de faire tomber les murailles entre directions et ministères. Ainsi, une approche transversale sur internet permettrait par exemple de faciliter l'accès à une information authentique (voir encadré ci-après). Il en est de même de la valorisation des marques appartenant à l'État ou de la gestion des droits de propriété intellectuelle de l'État susceptibles de bénéficier du savoir-faire de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE).

📌 L'accès à l'information publique et le colibri

Lorsque l'on recherche sur internet des informations sur l'oiseau « colibri », le plus petit oiseau du monde, par un moteur comme par exemple Google, le plus utilisé en France, on ne trouve aucune information publique référencée provenant des sites de l'administration publique alors même que l'information sur les entreprises, restaurants, gîtes imprimeries, hôtels, écoles, associations, mouvements et autres résultats divers surgissent en premières pages. Les seuls liens d'information encyclopédique, juridique ou scientifique renvoient vers Wikipedia au 3^e rang, Larousse au 5^e rang ou vers des vidéos documentaire sur Youtube ou sur *National Geographic Channel* ; un peu plus loin, Google Books propose des accès à des livres de sa bibliothèque. La recherche avec les mots « oiseau colibri » donne des résultats sensiblement identiques en faisant ressortir en première page Larousse, Wikipedia, National Geographic, Maxisciences ou encore des sites privés canadiens d'ornithologie.

Pourtant le colibri n'est pas un inconnu de l'administration française.

Le *colibri huppé* est scientifiquement répertorié dans l'*Inventaire national du patrimoine naturel* tenu par le Muséum national d'histoire naturelle, avec des informations de base et des liens vers Google à partir du nom scientifique *Orthorhynchus cristatus*.

Il bénéficie juridiquement de mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guadeloupe dans le cadre d'un arrêté du 17 février 1989 paru au *Journal officiel*, pris en application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature :

Son rôle écologique dans la pollinisation est relevé dans une publication du ministère du Développement durable. Le mot « colibri » a fait l'objet d'une fiche par le SCÉREN-CANOPE dans le cadre de « 2011 année des outre-mer », avec film animé, chronique audio et fiche pédagogique.

Le Parc national de la Guadeloupe, de son côté a établi une fiche sur le colibri madère. Tandis que les directions de l'environnement, du développement durable et du logement (DEAL) de Guyane et Martinique le signalent sur leur site. Ce dernier apparaît encore dans un livre illustré du Parc national pour les enfants sur les oiseaux de jardins créoles.

Et pour ceux qui souhaitent connaître les différents genres de colibri, on peut aussi se retourner vers *Gallica*, où la Bibliothèque nationale de France en propose la description par Buffon au 7^e tome de ses œuvres complètes, à moins de préférer l'édition illustrée de 1882 *Les Oiseaux*, de Louis Figuier

On retiendra encore que les colibris ont un point commun avec l'internet de l'État, la diversité : du colibri Acutipenne au colibri oiseau-mouche violet à queue fourche, le dictionnaire classique d'histoire naturelle de 1823 n'en recensait pas moins de 150 espèces. D'où l'importance de l'optimisation pour les moteurs de recherche (SEO : *search engine optimization*) pour obtenir un référencement efficace. Le principe habituellement retenu est que « le positionnement d'un site est bon lorsqu'il est positionné (classé) dans l'une des dix premières réponses d'une recherche sur des mots-clés correspondant précisément à sa thématique ».

Enfin, si l'on veut connaître l'origine du mot colibri dans la langue française, le dictionnaire électronique (« Trésor de la langue française informatisé », TLFi) est accessible sur le portail du Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL). Issu de regroupement de laboratoires du CNRS, ce site recense et donne accès à un ensemble de dictionnaires en langue française constitués depuis trois siècles.

À noter que la traduction anglaise de colibri, *hummingbird*, est justement le terme choisi par Google pour dénommer à l'automne 2013 son nouvel algorithme de pertinence.

B. Renforcement méthodologique

Après deux exercices de stratégie de publication, il convient de tirer un premier bilan de la mise en œuvre de la circulaire en matière méthodologique. Trois points méritent d'être soulignés :

En premier lieu, on ne peut se satisfaire entièrement des réponses apportées par les départements ministériels qui doivent renverser les principes habituels se rapportant aux enquêtes et recensements. **Le travail adressé au COEPIA s'inscrit dans la durée, en vue d'appuyer les départements ministériels pour accroître l'efficience de la publication de l'État.** L'objectif de la circulaire n'est pas de collecter annuellement des données statistiques dans un cadre contraignant mais de venir en soutien des départements ministériels pour les aider à développer une stratégie ministérielle de publication. Les efforts doivent se poursuivre dans le temps en gardant en mémoire que le travail inconstant porte en lui les germes d'une démarche d'échec. Ainsi, la circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999 avait énoncé le principe d'une évaluation annuelle des sites internet de l'État, confiée à la Délégation interministérielle de la réforme de l'État (DIRE). La première évaluation, confiée à des experts indépendants, fut réalisée au printemps 2000 et donna lieu en 2001 à la publication d'un rapport prometteur consacré au développement des sites internet des services de l'État. Mais le principe retenu par la circulaire de procéder à une évaluation annuelle fut oublié, aboutissant dix ans plus tard, à ce que le rapport Riester tire l'alarme s'agissant de la prolifération des sites de l'État.

En deuxième lieu, les questions de publication des services de l'État ont par le passé souvent été examinées sous un angle quantitatif en procédant à des recensements, questionnaires ou demandes d'autorisation préalable sans pour autant avoir d'effet sur le moyen terme. Pour être plus efficace, il conviendrait de rechercher davantage de transparence et de souplesse, en amenant les administrations de l'État à signaler elles-mêmes l'ensemble des publications réalisées dans l'année. À l'image des modalités de référencement et de dépôt des données publiques sur la plateforme data.gouv.fr par les administrations, il s'agirait pour l'ensemble des publications de l'État, à défaut de publication du document lui-même sur un site internet unique, de constituer au moins un catalogue des publications des services de l'État en prenant appui sur les technologies d'auto-déclaration (renseignement direct en ligne sans intervention de tiers).

En troisième lieu, **la méthodologie du COEPIA destinée à accompagner les secrétariats généraux des ministères doit être améliorée.** Ce ne sont pas les secrétariats généraux qui sont à disposition du COEPIA pour apporter des réponses obligatoires mais ce sont les travaux du COEPIA qui doivent leur être utiles pour éclairer leur stratégie de publication au sein de chacun de leurs périmètres ministériels administratifs. Il convient donc que les principes méthodologiques soient partagés.

C'est pourquoi le COEPIA envisage de mettre en place, à partir de l'an prochain, une méthodologie renouvelée s'appuyant sur une cotation des réponses (forme) et des stratégies (fond) présentées par les périmètres ministériels administratifs. Un avant-projet sera soumis à la concertation avec les départements ministériels. Cette cotation s'inscrit dans une démarche d'évaluation d'ensemble qui n'est pas une étude comparative ou un classement. Comme le mentionnait déjà le rapport de la DIRE en 2001, « il serait vain de distribuer les bons et les mauvais points, et de comparer des sites dotés de moyens humains, financiers et techniques très différents les uns des autres, et d'une ancienneté relative très diverse depuis 1996. L'évaluation doit conduire à valoriser les meilleures réalisations et à améliorer les imperfections observées. Beaucoup de "bonnes pratiques" sont le fruit d'initiatives isolées, beaucoup de responsables de sites affrontent des questions identiques : cet état des lieux peut également permettre d'améliorer le travail en réseau et la mutualisation des efforts. L'objectif prioritaire de l'administration, dans l'effort qu'elle déploie, est d'offrir un meilleur service à l'usager et une meilleure information au citoyen ».

Dans le même état d'esprit, en vue du prochain exercice annuel, le questionnaire à l'usage des responsables de sites qui avait été élaboré en 2001 par le DIRE pour l'évaluation des sites internet de l'État, pourrait faire l'objet d'une actualisation, en concertation avec le SIG, avant généralisation à l'ensemble des outils de publication.

C. Rien ne sert de publier sauf si c'est utile, accessible et opératoire

Les travaux menés par le COEPIA s'inscrivent dans une longue tradition de recherche d'efficacité des activités de publication de l'État. Sans remonter jusqu'aux travaux de la Commission de coordination des documents administratifs (CCDA) instituée en 1976 notamment pour endiguer la prolifération des publications imprimées de l'État, le rapport d'audit sur l'édition publique de mars 2007 de MM. Kirsch, Valtaud et Dontenwille énumérait déjà les grands principes devant inspirer la décision en matière d'édition publique :

- ne publier qu'en ligne et qui n'oblige pas à la seule consultation en ligne en prévoyant le téléchargement ou l'édition à la demande ; cette modalité de publication en ligne permet de réduire les coûts par rapport à la publication imprimée et d'assurer un service au moins identique pour l'utilisateur ;
- mettre exclusivement en ligne les rapports de l'administration à l'exception de quelques rapports diffusés en librairies dans le cas où un éditeur privé assumerait cette coédition ;
- fixer une échéance au processus de publication exclusivement en ligne des « normes » ;
- mettre en ligne les publications « gratuites » de l'administration ainsi que l'information à destination purement interne à l'administration. Le rapport suggérait même d'expérimenter « une année sans plaquette » pour démontrer la faible efficacité de cette pratique de publication ;
- dans l'hypothèse de l'identification d'une mission urgente de diffusion ou vulgarisation nécessitant un besoin de publication nouveau, lancer un appel à projets auprès des éditeurs publics ou privés (coédition) ;
- assurer un référencement interministériel pour la création et l'actualisation des sites internet de l'administration, pour ne pas laisser les administrations centrales et les services extérieurs continuer à publier « hors du temps et de toute contrainte d'efficacité ».

Autre exemple, la circulaire du 10 avril 1995 relative à l'exploitation et à la conservation des rapports administratifs, qui n'est plus d'application, demeure éclairante en ce qu'elle soulignait déjà que « l'administration doit tirer un meilleur profit des travaux réalisés par les organismes publics... Or, nombre de travaux de ces organismes sont aujourd'hui insuffisamment exploités lorsqu'ils ne tombent pas simplement dans l'oubli ». Ce texte précisait que si ces travaux tombent dans l'oubli « c'est aussi bien souvent parce que leur conservation n'est pas assurée ou que leur accès est très difficile. Il en résulte notamment le risque que de nouveaux travaux soient entrepris dans l'ignorance des études antérieures... ». Le même document observait encore que « nombre de travaux restent sans suite parce que leurs auteurs n'ont pas présenté de façon suffisamment opératoire leurs conclusions », conduisant à demander que tout rapport administratif soit assorti d'une présentation normalisée du contenu. Enfin, cette circulaire annexait une liste des organismes dont les publications devaient être dépouillées dans Logos, la base de données dont est issue la bibliothèque des rapports publics.

Ces observations présentent un caractère intemporel et constituent une invitation à trouver un mode de publication utile, facilement accessible au public et stable dans le temps. La création d'un seul site de publication administrative pour l'ensemble des services de l'État permettrait de garantir la consultation et la conservation des rapports et publications administratifs. Ce site devrait s'appuyer sur les technologies les plus avancées pour que le lecteur bénéficie de services évolués. Sur le modèle de Legifrance, du Géoportail, de data.gouv.fr, il pourrait être ainsi créé un **Publfrance.gouv.fr** permettant de simplifier l'accès aux publications administratives et accroître la productivité des services de l'État actuellement confrontés à une trop grande dispersion des moyens et des actions dans ce domaine, au détriment de la qualité du service rendu aux usagers confrontés à s'en remettre aux moteurs de recherche.

La création d'un site unique ne répondrait pas cependant à la préoccupation de « publier utile » qui exige une approche méthodologique spécifique pour obtenir des résultats. Or, force est de constater que déjà l'an dernier, l'absence d'éléments prévisionnels constituait le « trou noir » des stratégies ministérielles de publication. Ce constat demeure et doit inciter à obtenir des résultats.

Un principe s'impose qu'il conviendrait de généraliser au sein des administrations publiques : « **rien ne sert de publier sauf si c'est utile accessible et opératoire** ». En effet, qu'ils s'agissent de sites internet, périodiques, livres, imprimés et dépliants, magazines, lettres d'information numériques, pages sur les réseaux sociaux, tweets etc., les occasions ne manquent pas, en effet, de disperser efforts et moyens pour des résultats qui font rarement d'une évaluation a posteriori comparée à la prévision initiale.

L'examen des trois conditions d'utilité, d'accessibilité et du caractère opératoire de toute publication administrative, doit précéder la décision de publier. La levée de ces trois conditions impose dans le même temps de s'appuyer sur la mutualisation des moyens internes et externes, dans le respect des règles de concurrence rappelées par la circulaire du 29 mars 2012.

Mais avant même de rechercher les moyens les plus adaptés, il convient de se demander quels sont les objectifs poursuivis, démarche qui oblige à vérifier que la nature de la publication envisagée correspond aux attentes du public concerné : la circulaire du 29 mars 2012 rappelle aux administrations que rien ne sert de publier sauf si les objectifs sont clairement identifiés et les moyens engagés en adéquation avec les objectifs poursuivis.

Enfin, les données disponibles doivent être mieux exploitées pour éclairer l'avenir. Les comparaisons d'une année sur l'autre ne suffisent pas. Il est souhaitable de porter une attention soutenue aux travaux portant sur la longue durée. Il est aussi nécessaire de multiplier les comparaisons dans le temps pour mieux connaître les évolutions et apprécier les résultats. Le tableau joint en annexe sur la fréquentation des principaux sites internet de l'État entre 1999, 2008 et 2013 est ainsi un exemple permettant de constater d'une part que la consultation des principaux sites internet de l'État a été multiplié par 14 entre décembre 1999 et décembre 2013, d'autre part que tous les sites sont loin d'avoir évolué au même rythme sur cette période, et alors même qu'on ne dispose pas de données sur les coûts de fonctionnement et investissements engagés pour chacun de ces sites tout au long de ces années.

Du fait de l'insuffisance persistante de la connaissance des résultats opérationnels en matière d'activité de publication des services de l'État, l'évaluation est appelée à constituer le principal chantier des travaux du COEPIA dans ce domaine.

À l'issue de l'analyse des rapports des départements ministériels, les observations qui viennent d'être émises, conduisent à émettre un ensemble de propositions et d'orientations qui s'inscrivent dans le droit fil des recommandations de l'année précédente et sont destinées à accroître l'efficacité des activités de publication.

Annexe 1 : suivi des stratégies ministérielles de publication

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Agriculture	Culture	Défense	Écologie	Économie	Éducation	Intérieur	Justice
Remise du rapport annuel	Oui	Oui	Oui	2013 actualisé	2013 actualisé		Oui	Oui	Oui	Réponse à l'enquête
Présentation de stratégie	Oui		Oui	Oui		Oui	Oui	Partielle	Oui	
I - Stratégie de publication	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Décentralisée	Oui	Oui	Non
I.1. cadre et champ de la stratégie	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
- Orientations	Oui	Décentralisée	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
- Pilotage et organisation des activités de publication	Oui	Décentralisée	Oui	Oui	Oui	Oui	Décentralisé	Oui	Oui	Non
dont comité de publications	Oui	Comité des éditions	Oui	Oui	Oui	Oui		Programmé	Oui	Partiel / internet
I.2. Moyens et mutualisation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Partielle
- Procédures documentées de publication	Oui	Partielle	Oui	Oui	Oui			Oui	Non	Partielle
- Mutualisation des moyens	Oui	Oui	oui	Oui	Oui	Offre de services interne	Offre de services interne	Oui	Oui	Non
y compris opérateurs	Oui	Partielle	Oui					Oui		
- Repérage budgétaire des moyens dédiés à la publication	Engagé	Engagé	Partiel	Oui	Oui			Oui	Oui	
- Aspects concurrentiels y compris coéditions		Oui		Oui	Oui				Oui	
- Évaluation			Oui	Oui	Oui			Programmée	Oui	Partielle
- Valorisation			Oui	Oui	Oui				Oui	
II - Cartographie globale des publications	Partielle	Oui	Partielle	2013	2013	Partielle	Oui	Oui	Oui	Non
- Publications sur internet	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui	
dont réseaux sociaux	Oui				Oui	Oui		Oui	Oui	
dont applications smartphones	Oui			Oui						
- Nombre de titres produits et diffusés	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
- Campagnes de communication				Oui	Oui			Oui	Oui	
- Éditions marchandes de livres		Oui		Oui	Oui		Oui	Oui	Oui	
- Autres informations	Oui	Oui			Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
III - Effectifs et coûts détaillés des publications	Non	Partiel	Partiel	Engagé	Oui	Non	Oui	Partiel	Oui	Non
- en ETPT		Oui		Engagé	Oui		Oui	Oui		
- en K€		Oui		Engagé	Oui		Oui			
IV - Tableau prévisionnel des publications							Décentralisé	Oui	Oui	

Annexe 2 : rappel des observations émises par le COEPIA lors de l'exercice 2013 des stratégies ministérielles de publication (juin 2013)

Extraits relatifs aux cartographies transmises

Exception faite de quelques départements ministériels, les cartographies transmises au COEPIA sont loin de permettre d'établir une cartographie générale des activités de publication des administrations de l'État... Il faut cependant encourager les départements ministériels qui ont tenté et parfois réussi à dresser un état exhaustif de la publication et inciter les autres départements ministériels à réaliser cet exercice de cartographie.

Ce travail met en évidence, d'ailleurs, un fort éparpillement des moyens au point que certains départements ministériels renoncent dans les faits à l'effectuer. La priorité donnée au numérique tend peut être, en l'absence de substitution intégrale à l'imprimé, à accentuer cette dispersion comme le montre la difficulté à recenser le nombre de sites internet pilotés par l'État.

Cette dispersion tend à s'accroître avec la multiplication des vecteurs de diffusion numérique. La présence sur les réseaux sociaux, la mise à disposition de jeux de données dans le cadre de l'open data, l'ouverture de canaux pour la réalisation de procédures de consultation publique, sont autant de nouveaux modes de publication qui doivent entrer dans le champ de la publication. Sans oublier, par exemple, les créations d'application pour « smartphones » ou encore la diffusion de livres numériques auprès des grands acteurs de la vente au détail numérique.

Le risque de dispersion, qui peut conduire à une perte d'efficacité, suppose d'une part qu'il soit maîtrisé dans le cadre de la stratégie de publication en orientant et planifiant les actions de publication, d'autre part que les procédures d'évaluation, qui supposent les comparaisons, soient systématiquement mises en place. Mesurer les retombées devient un enjeu même de la publication dès lors que les possibilités de présence numérique se multiplient.

Extraits relatifs aux coûts

Les informations transmises sont loin de couvrir l'ensemble des activités de publication. Il s'agit principalement de coûts externes directement imputables aux activités sous revue ou d'effectifs se rapportant aux activités des administrations centrales directement rattachables à la communication.

Les méthodes d'évaluation des activités de publication en sont à leur tout début, même si des départements ministériels comme les affaires étrangères, la culture, la défense et l'intérieur apparaissent comme plus engagés dans cette voie sans pour autant transmettre les résultats de ces évaluations.

Les contraintes budgétaires œuvrent cependant indirectement en faveur du développement des procédures d'évaluation en obligeant à des choix entre la fixation d'objectifs chiffrés en matière de dépenses et les activités de publication.

L'absence chiffrée de coûts internes fiables reste donc commune à l'ensemble des départements ministériels malgré les efforts incontestables de la Défense, par exemple, pour connaître précisément les coûts directement imputables aux activités de publication imprimées. L'Intérieur et Bercy, de leur côté, ont constitué un premier décompte des effectifs susceptibles de constituer le socle réel de détermination des effectifs et coûts engendrés par les différentes activités de publication.

Dans ce contexte où l'évaluation doit devenir une priorité de la stratégie de publication, la méconnaissance des effectifs et des coûts constitue un handicap rédhibitoire. Affirmer que la mesure des coûts et des effectifs en matière de publication reste embryonnaire, est un euphémisme. On en est à l'année zéro. Tout reste à faire.

Les données transmises se limitent pour l'essentiel au champ de la communication directe. Elles sont loin de couvrir l'ensemble des activités de publication. Or, si on prend pour hypothèse théorique que les administrations de l'État consacrent le millième de leurs moyens aux activités de publication sous toutes ses formes, de la communication à la production de bases de données en passant par la rédaction de rapports, ce ne sont pas moins de 300 millions d'Euros qui seraient employés à publier sous une forme ou sous une autre. Si on ajoute les budgets globaux des éditeurs institutionnels tels que la DILA, l'IGN, l'INSEE, le SCEREN et autres, c'est vraisemblablement des moyens proches du milliard d'euros qui est consacré aux actions de publication à l'échelle de l'État, y compris la production de données publiques.

Alors que les activités de publication numérique des administrations publiques sont le plus souvent gratuites, il importerait de mettre en place des méthodes partagées d'évaluation fondées sur « la valeur d'usage » des sites

internet afin d'en mesurer l'efficacité. La gratuité n'empêche pas d'évaluer et de mesurer les retombées réelles se rapportant aux opérations engagées dans le domaine de l'internet.

Extraits concernant les observations générales

... Cette priorité [la publication numérique] est désormais plus ou moins clairement exprimée par l'ensemble des départements ministériels au travers de leur stratégie de publication. Elle peut être volontaire pour élargir les modes d'accès aux différents publics, ou subie pour réduire les coûts de communication et rendre plus efficaces les activités de publication.

Dans le même temps, la production et la diffusion de documents imprimés sous toutes formes devient « subsidiaire » pour reprendre l'expression employée dans le rapport de l'éducation.

Ce constat conduit à sept observations :

- **l'articulation entre les activités numériques et imprimées exige un effort d'anticipation, d'organisation et de coordination.** Selon les publics visés, les publications numériques ne sont pas intégralement substituables aux documents imprimés. Il revient à chaque comité de publication de déterminer, en fonction de la cible visée, quelle forme doit prendre chaque publication. Encore faut-il un comité de publication et que ce comité de publication soit opérationnel et décisionnel.

- **l'évaluation des publications numériques demeure un objectif global à atteindre.** Tous les sites des départements ministériels ne sont pas placés sous contrôle statistique et l'information les concernant est souvent parcellaire. Le nombre global de visiteurs, visiteurs uniques ou de pages vues est insuffisant pour évaluer l'efficacité d'un site internet. C'est un peu comme si un quotidien se limitait à connaître le nombre de lecteurs sans s'intéresser aux rubriques consultées ou réaliser des enquêtes de lectorat pour connaître son public (répartition sur le territoire, âge, sexe, profession etc.). Certains ministères paraissent beaucoup plus en pointe que d'autres, pratiquant des enquêtes de satisfaction et des suivis méthodiques de leurs sites.

- **les modèles de publication numérique évoluent à grande vitesse.** L'intérêt porté à certains réseaux sociaux ou aux applications pour « smartphones » peuvent constituer des effets de mode qui seront dépassés par le développement de nouveaux usages tout aussi éphémères (voir la liste non exhaustive publiée en annexe, issue des travaux du COEPIA sur les nouveaux usages numériques). La « présence numérique » doit être fondée sur une rationalité calculée et une évaluation préalable des retombées en matière de diffusion de l'information. La création d'un réseau de « veilleurs de médias sociaux » piloté par le SIG est à cet égard une étape intéressante pour développer la réflexion commune sur l'évolution de la présence numérique des administrations.

- **la dispersion de la diffusion des publications numériques sur les différents sites ministériels pourrait conduire à une dégradation du service rendu aux usagers.** Au temps des publications imprimées, la diffusion des éditions administratives était pratiquement centralisée à la librairie de la documentation française pour les éditions marchandes à l'exception de certains éditeurs institutionnels spécialisés (INSEE, RMN, CNDP). Le développement de l'internet a conduit à la création de la bibliothèque des rapports publics. Dès lors que les éditions imprimées disparaissent, la tendance des départements ministériels et opérateurs rattachés est à publier leurs éditions sur leurs propres sites ce qui revient à confier aux moteurs de recherche les capacités de détection des documents avec une plus ou moins grande facilité selon les qualités de structuration de l'accès aux métadonnées et de navigation au sein des différents portails internet ministériels. En l'absence de règles communes de publication, cette tendance risque de s'accroître avec le développement tous azimuts des formats et supports numériques de publication.

- **La publication internet peut prendre trois formes principales :**

L'édition sur un site internet public dans un format généralement PDF ;

La publication numérique, au format EPUB, qui peut aller jusqu'à une mise à disposition marchande sur des sites de diffusion spécialisés, dont les principaux sont à l'étranger ;

Et la publication de jeux de données sous ou moins bruts et formatés, souvent statistiques, sur le site d'Etalab www.data.gouv.fr en vue de faciliter la réutilisation des données publiques.

Il n'est pas exclu que les administrations, pour maîtriser leurs coûts internes de publication, en viennent à ne plus publier que des données brutes destinées à la réutilisation et perdent de vue leur mission d'origine qui est de diffuser leurs informations directement auprès des citoyens et des usagers, ce qui suppose des efforts directs d'explication et de mise en forme. Ce risque est de nature à s'accroître avec le développement des infographies simplifiées ou des applications smartphones qui, là aussi, peuvent devenir un substitut « allégé » aux obligations de publication et de diffusion, notamment lorsqu'il s'agit de mettre à disposition le contenu de bases de données.

- **les efforts de rationalisation de la toile gouvernementale doivent se poursuivre.**

Il est symptomatique que la surveillance statistique de cette « toile gouvernementale » ne couvre pas encore l'ensemble des sites internet de l'État malgré les efforts du SIG pour piloter cet outil de veille centralisée.

L'organisation en « réseau » des administrations publiques est inachevée même si elle avance à grands pas s'agissant du réseau territorial de l'État. Il est en même de celui des ambassades ou encore des sites des rectorats et académies pour lesquels les efforts d'intégration et la généralisation d'outils communs se poursuivent.

Une certaine forme de dispersion des sites de l'État masque leur forte présence globale sur le net comme en témoignent les chiffres collectés par le SIG...

- la part du mobile dans les connexions tend à croître avec la généralisation des « smartphones » :

La part de la connexion mobile a presque doublé au cours de l'année 2012 pour les cinq sites les plus mobiles, franchissant le seuil de 10% des connexions, et même 13% pour le site Education.gouv.fr, la progression pour les principaux sites s'accroissant en décembre 2012. Cette observation ne s'applique pas pour l'instant aux autres sites publics, l'audience mobile n'enregistrant pas d'augmentation significative, demeurant comprise entre 2% et 6% du trafic mobile des sites.

Il n'en reste pas moins que « l'audience mobile » devrait constituer un indicateur à suivre et à prendre en compte dans les développements futurs en adoptant le réflexe du « mobile first » destiné à faciliter les accès mobiles qui correspondent aux tendances de fond des usages de l'internet.

L'efficacité des activités de publication numérique dépend largement des réponses apportées à ces observations :

S'agissant de la plupart des départements ministériels, l'évaluation des sites internet et l'éclairage des choix en matière de publication numérique peuvent faire l'objet de démarches d'amélioration, incitant dans le même temps à disposer d'une palette d'outils communs et d'indicateurs comparatifs. Un effort de méthode s'imposerait donc qui concerne tous les sites internet des administrations publiques.

Dans le domaine présenté comme « subsidiaire » des documents imprimés, la rationalisation des choix budgétaires constitue actuellement le modèle privilégié d'évaluation des résultats : « l'écrémage » se fait naturellement en fonction des disponibilités budgétaires. On peut se demander cependant si la rationalisation en cours s'effectue au bon niveau qui est actuellement soit celui des directions d'administration centrale, soit, au mieux, celui des départements ministériels. L'absence de coordination des actions de publication au niveau interministériel ne permet pas d'élever les choix de rationalisation à ce niveau. Ces derniers dépendent donc de l'évolution des dotations propres à chaque ministère.

Or, l'analyse des activités de publication pour les années 2011 et 2012 montre que **les départements ministériels, dans leur globalité, ne sont pas dépourvus de ressources :**

- le rapport du médiateur de l'édition publique pour l'année 2011 indique que 3 000 livres ont été publiés par les administrations publiques, qui représentent 9 millions d'exemplaires de livres produits par an (hors cartes géographiques), mais seulement 3,5 millions de livres vendus : en moyenne, un peu plus de 1 200 exemplaires ont été vendus pour un tirage de 3 000 exemplaires ; il est à noter qu'en 2010 si le nombre d'exemplaires vendus était sensiblement identique (3,7 millions), ceux des titres publiés (2 500) et des exemplaires produits (5 millions) étaient nettement moindres, le chiffre d'affaires réalisé d'une année sur l'autre étant similaire (32 millions d'euros). Le mouvement présenté comme irrésistible vers le numérique n'apparaît pas dans les chiffres transmis par les ministères au médiateur.

- Les activités de publications imprimées recensées dans le cadre de la mise en réseau des capacités de reprographie, témoignent, là encore, que les départements ministériels disposent de moyens d'impression susceptibles de marges de progression en matière d'efficacité, la constitution du réseau interministériel de reprographie étant un premier pas significatif.

Il conviendrait enfin que les éditeurs institutionnels et les opérateurs sous tutelle entrent effectivement dans le champ de la publication comme c'est désormais le cas à l'éducation ; et que le champ des coopérations interministérielles s'élargisse à l'ensemble des activités de publication pour renforcer la visibilité des actions de publication de l'État et leur cohérence d'ensemble.

Extraits concernant les éléments prévisionnels

« En l'absence générale ou presque d'éléments prévisionnels, il serait tentant de conclure que le pilotage des activités de publication, lorsqu'il se met en place, demeure fondé sur des objectifs à court terme ou le réexamen de l'existant. Or, ce n'est pas ce qu'affirment les stratégies de publication présentées au COEPIA qui sont marquées par une priorité accentuée donnée à la stratégie numérique de publication. On peut s'interroger sur les conséquences à moyen terme de cette absence de prévisions qui risquent de susciter les mêmes difficultés que pour les documents imprimés lorsqu'ils constituaient le vecteur principal de publication : la permanence des actions peut conduire à faire office de politique de publication. »











De même, il avait été souligné qu'« un effort doit être entrepris pour que les différents ministères en viennent à se poser systématiquement les questions indispensables en matière de publication : Pourquoi publier ? Comment ? Quels sont les objectifs et les moyens ? Quels sont les critères d'évaluation ? Quels retours sur investissement sont attendus ? La force de l'habitude semble, pour le moment, prévaloir largement.

Cette force de l'habitude est d'autant plus prégnante que peu de choses sont actuellement organisées au niveau éditorial pour favoriser une approche interministérielle en matière de sites internet, de collections communes de livres ou périodiques, etc.

Pourtant, en matière numérique, le succès de sites transversaux d'information tels que Service-public.fr, Légifrance.gouv.fr, [ou encore la constitution d'un site unique dédié aux collectivités territoriales] témoignent de l'intérêt d'une approche interministérielle de l'information publique.

Dans le domaine des imprimés, les rationalisations sous contrainte budgétaire devraient aussi conduire à accélérer les rapprochements éditoriaux lorsqu'il existe un intérêt à maintenir des collections ou périodiques sur support papier ».

Annexe 3 : suivi des recommandations émises par le COEPIA sur l'exercice 2013 des stratégies ministérielles de publication (juin 2013)

Intitulé de la recommandation	Statut
<p>Réaffirmer l'exigence d'efficience des activités de publication de l'État conduit à mener trois actions parallèles :</p> <p>1. 1.1.inviter les départements ministériels retardataires à soumettre leur stratégie de publication d'ici l'automne ;</p> <p>1.2.aider l'ensemble des départements ministériels à établir une cartographie la plus exhaustive possible de leurs activités de publication et mettre en place un dispositif de mesure des coûts et des effectifs ;</p> <p>1.3.faire vivre la notion de « modes de publication ».</p>	
<p>Étudier deux voies de mutualisation en matière de publication numérique :</p> <p>2. 2.1.la mise en place d'une bourse interministérielle rapprochant besoins et capacités internes de l'État ;</p> <p>2.2.la mise en place de marchés interministériels pour des prestations confiées au secteur privé.</p>	
<p>Étudier la mise en place d'un dispositif d'auto-publication numérique permettant à toutes les administrations de l'État de publier automatiquement dans des formats prédéfinis une partie de leurs publications, sur la base de coûts préétablis (devis automatiques et instantanés).</p>	
<p>Étudier la constitution d'une « bibliothèque des rapports et documents administratifs » pour en faire le portail de l'ensemble des publications des administrations de l'État au format numérique, en vue d'empêcher la dispersion progressive des publications sur les multiples sites internet de l'État et de ses opérateurs.</p>	
<p>Recenser par département ministériel l'ensemble des obligations légales ou missions statutaires de publication, y compris pour les opérateurs de l'État.</p>	
<p>Mettre en place et animer des ateliers professionnels à l'attention des responsables des activités de publication dans les administrations, comportant une forte dimension numérique.</p>	
<p>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.</p>	
<p>Maîtriser l'action des administrations de l'État sur les réseaux sociaux :</p> <p>8.1.maîtriser la création et le suivi des différents comptes des administrations de l'État sur les réseaux sociaux ;</p> <p>8.2.accompagner les agents de l'État sur les réseaux sociaux en mettant à leur disposition des règles de bonne conduite adaptées ;</p> <p>8.3.accompagner les usagers sur les comptes des administrations sur les réseaux sociaux en portant à leur connaissance des règles de bonne conduite adaptées et en mettant en œuvre un véritable « droit à l'oubli » ;</p> <p>8.4.fédérer un réseau professionnel des animateurs de communautés (« community managers ») des administrations de l'État sur les réseaux sociaux.</p>	
<p>Veiller à ce que les dispositifs d'évaluation de la performance des publications numériques ne portent pas atteinte à la vie privée des usagers qui les consultent.</p>	
<p>Mesurer les retombées et la valorisation des actions de publication.</p>	

Annexe 4 : la place de l'édition publique dans l'édition française (données 2012)

La place de l'édition publique au sein de l'édition française peut ainsi se résumer :

	Édition française	Édition publique	% EP / EF
Titres publiés	86 295	5 452	6,3%
Exemplaires produits	630 913 000	10 292 596	1,6%
Exemplaires vendus	440 901 000	6 153 258	1,4%
Chiffre d'affaires réalisé	2 638 694 000 €	44 494 534 €	1,7%
Tirage moyen d'un titre (en exemplaires)	7 311	1 888	
Exemplaires vendus / ex. produits (en %)	70%	59,8%	

Le dernier bilan établi au titre de l'année 2012 par le médiateur de l'édition publique porte sur l'observation éditoriale de 70 éditeurs publics entre 2010 et 2012 et confirme, une fois encore, « la grande stabilité de l'édition publique au sein de l'édition française, comme de la place modeste qu'elle y occupe ».

Près du quart des éditeurs publics appartiennent au domaine culturel (15), plus du tiers sont des presses universitaires (24), les éditeurs du secteur de l'écologie (11) constituant le troisième pôle de publication de l'édition publique, soit au total 50 des 70 éditeurs publics.

Le chiffre d'affaires des éditeurs publics représentait 1,7% du chiffre d'affaires de l'édition française et 1,4% des exemplaires commercialisés par l'édition française. Seules les éditions d'art, de cartes et atlas représentent une part significative de l'édition avec respectivement 18% et 40% du chiffre d'affaires réalisé.

On note que le taux des exemplaires vendus rapporté au tirage est plus bas de dix points s'agissant de l'édition publique par rapport à l'édition française.

	Livres	Cartes et atlas
Titres publiés	2 866	2 586
Nombre de nouveautés	2 153	308
Exemplaires produits	5 896 063	4 396 533
Chiffre d'affaires réalisé	31 592 176 €	12 902 358 €
Tirage moyen	2 057	1 700
Exemplaires vendus	3 300 000	2 800 000
Chiffre d'affaires réalisé	31 592 176 €	12 902 358 €
- dont livres d'art	15 357 674 € (48%)	

La ventilation du chiffre d'affaires de l'édition publique par secteur met en évidence la part essentielle du livre d'art (48% des ventes de livres et un tiers du total) et des cartes et atlas, ces deux secteurs constituant deux-tiers des ventes totales de l'édition publique.

La place modeste de l'édition publique dans le secteur marchand ne doit pas masquer l'importance des activités éditoriales de l'édition publique qui reposent sur l'existence d'un catalogue général comportant 47 197 titres disponibles en 2012, dont 38 078 livres et 9 119 cartes et atlas, soit 19% du catalogue. Les titres universitaires (31%), éducatifs (16%), techniques (14%) constituent les principaux secteurs éditoriaux, avant les sciences humaines et sociales (10%), et les livres d'art (9%).

En dehors du secteur des cartes où les activités de réimpressions constituent 80% des éditions, on constate qu'avec moins de 700 réimpressions par rapport à un catalogue de plus de 38 000 livres, seulement 2% des titres du catalogue donnent lieu à réimpressions.

Annexe 5 : les 50 sites internet de l'État les plus consultés en 2013

Consultations des 25 premiers sites d'information de l'État									
	Visites			Pages vues			Visites uniques par mois (moyenne)		
	2013	2012	%	2013	2012	%	2013	2012	%
Service-public.fr	199 244 748	138 421 612	44%	620 114 471	429 402 870	44%	11 256 019	8 540 253	32%
Legifrance.gouv.fr	96 186 322	81 804 106	18%	552 335 459	528 413 714	5%	4 448 063	3 749 410	19%
Impots.gouv.fr	91 285 549	71 419 256	28%	963 355 119	678 140 076	42%	4 655 816	3 903 811	19%
Sytadin.fr	37 788 276	43 877 045	-14%	113 131 617	493 062 098	-77%	1 169 221	1 190 485	-2%
Eduscol.education.fr	22 971 057	20 740 399	11%	72 777 319	87 027 069	-16%	1 359 240	1 282 630	6%
Bison.fute.gouv.fr	11 722 459	nc		42 008 321	nc		625 426	nc	
Vie-publique.fr	9 063 593	7 475 923	21%	20 023 049	16 752 014	20%	584 765	496 326	18%
Prix-carburants.gouv.fr	6 725 811	7 223 357	-7%	36 071 590	39 465 539	-9%	285 754	353 395	-19%
Journal-officiel.gouv.fr	5 111 756	5 103 293	0%	17 607 304	17 619 352	0%	305 229	298 553	2%
Ladocumentationfrancaise.fr	4 909 638	4 669 521	5%	11 123 633	12 727 149	-13%	346 933	316 139	10%
Jeunes.gouv.fr	4 432 335	3 947 948	12%	183 101 458	8 164 627	2143%	269 560	236 364	14%
Canal-u.fr (vidéothèque ens. sup.)	4 130 487	2 661 635	55%	9 902 078	6 910 631	43%	266 817	160 683	66%
Actes-etat-civil.fr	3 476 148	896 083	288%	25 915 842	6 978 586	271%	248 133	64 126	287%
Boamp.gouv.fr	3 467 076	3 040 822	14%	34 207 122	36 162 962	-5%	146 381	128 508	14%
Tele7interieur.gouv.fr	2 753 343	2 866 948	-4%	5 587 053	6 925 076	-19%	184 805	194 462	-5%
Mon.service-public.fr		2 507 511			8 830 689			162 646	
Service-civique.gouv.fr	2 533 375	2 485 209	2%	17 596 293	17 795 492	-1%	136 652	126 409	8%
Securite-routiere.gouv.fr	2 458 784	2 191 947	12%	7 044 444	6 673 264	6%	181 729	153 299	19%
Bodacc.fr	2 216 085	1 597 736	39%	15 800 674	12 172 047	30%	112 780	78 907	43%
Culture.fr	1 848 994	3 621 109	-49%	4 662 358	10 092 145	-54%	119 414	214 826	-44%
Associations.gouv.fr	1 370 239	1 242 116	10%	4 066 606	4 268 249	-5%	94 222	81 524	16%
Renovation-info-services.gouv.fr	1 103 202	nc		3 547 050	nc		218 267	nc	
Alimentation.gouv.fr	987 414	580 546	70%	2 159 871	13 444 117	-84%	69 584	39 268	77%
Etudiants.gouv.fr	957 019	760 256	26%	1 402 254	1 731 429	-19%	72 988	55 172	32%
Performance-publique.gouv.fr	764 670	659 986	16%	2 267 399	2 264 875	0%	46 283	38 000	22%
Circulaires.gouv.fr	699 241	793 319	-12%	2 428 731	3 062 574	-21%	36 804	39 217	-6%
Gip-anr.fr (recherche)		1 104 577			3 774 062			52 098	
Data.gouv.fr		573 395			2 418 482			38 387	
Agirccontroleharcelementalecole.gouv.fr		543 508			1 666 453			33 083	
Total	518 207 621	412 809 163	26%	2 768 237 115	2 455 945 641	13%	27 240 885	22 027 981	24%
Moyenne	20 728 305	15 289 228	ns	110 729 485	90 960 950	ns	1 089 635	815 851	ns
Part des cinq premiers sites	86,4%	86,3%	27%	83,9%	90,2%	6%	84,0%	84,7%	24%

Consultations des 25 premiers sites institutionnels de l'État									
	Visites			Pages vues			Visites uniques par mois (moyenne)		
	2013	2012	%	2013	2012	%	2013	2012	%
Education.gouv.fr	73 649 745	53 420 316	38%	166 448 733	127 758 498	30%	4 112 198	3 225 849	27%
Travail-emploi.gouv.fr	24 042 218	21 459 843	12%	49 150 642	50 138 302	-2%	1 560 693	1 406 113	11%
Interieur.gouv.fr	18 917 556	23 830 449	-21%	70 249 272	77 932 330	-10%	1 232 905	1 569 895	-21%
Diplomatie.gouv.fr	17 033 330	19 161 752	-11%	54 283 102	59 751 767	-9%	987 451	1 195 570	-17%
Economie.gouv.fr	12 986 147	6 268 211	107%	39 916 380	17 973 042	122%	854 561	416 672	105%
Defense.gouv.fr	12 643 817	12 530 434	1%	41 947 589	41 449 842	1%	667 452	633 653	5%
Fonction-publique.gouv.fr	12 500 204	9 107 079	37%	63 261 591	47 668 883	33%	636 159	511 869	24%
Justice.gouv.fr	11 973 746	10 886 278	10%	28 444 401	27 389 075	4%	785 486	711 170	10%
Developpement-durable.gouv.fr	11 945 659	10 923 612	9%	34 572 426	37 024 388	-7%	776 959	694 904	12%
Gouvernement.fr	9 097 399	6 874 013	32%	21 510 882	20 572 139	5%	617 392	466 941	32%
Sante.gouv.fr	6 772 329	nc		17 805 092	nc		471 334	nc	
Enseignementsup-recherche.gouv.fr	5 586 538	4 719 365	18%	15 114 933	13 074 761	16%	323 131	277 438	16%
Douane.gouv.fr	5 076 236	4 420 573	15%	13 851 637	13 663 600	1%	334 862	275 201	22%
France.fr (site officiel)	4 105 869	1 645 398	150%	8 102 735	3 566 050	127%	307 563	157 474	95%
Agriculture.gouv.fr	3 328 871	2 733 004	22%	9 259 414	8 133 435	14%	211 908	157 049	35%
Culturecommunication.gouv.fr	3 268 503	1 955 537	67%	10 342 471	6 742 565	53%	204 329	114 242	79%
Social-sante.gouv.fr	2 497 113	nc		10 749 151	nc		369 297	nc	
Emploi.gouv.fr	1 903 552	1 351 133	41%	4 739 620	3 268 724	45%	139 292	97 913	42%
Collectivites-locales.gouv.fr	1 821 091	nc		6 422 657	nc		93 486	nc	
Dgciis.redressement-productif.gouv.fr	1 388 100	871 327		3 764 756	1 944 935		94 222	59 833	
Territoires.gouv.fr	1 208 364	nc		3 666 125	nc		82 037	nc	
Pensions.bercy.gouv.fr	1 156 141	786 776	47%	4 296 619	3 446 259	25%	79 049	51 145	55%
Tresor.economie.gouv.fr	1 098 146	666 196	65%	2 682 254	1 876 915	43%	74 812	42 270	77%
Sports.gouv.fr	1 055 609	1 736 379	-39%	4 207 437	7 052 685	-40%	87 625	107 661	-19%
Redressement-productif.gouv.fr	823 434	nc		2 190 958	nc		53 261	nc	
Budget.gouv.fr		758 489			1 848 356			52 267	
Asn.fr (sûreté nucléaire)		583 755			2 281 575			32 816	
Ddm.gouv.fr		547 306			1 162 894			33 083	
Total	245 879 717	197 237 225	25%	686 980 877	575 721 020	19%	15 157 464	12 291 028	23%
Moyenne	9 835 189	8 575 532	ns	27 479 235	25 031 349	ns	606 299	534 393	ns
Part des cinq premiers sites	54,4%	59,8%	18%	49,5%	54,8%	12%	52,1%	60,2%	11%

Comparaisons annuelles									
	Visites			Pages vues			Visites uniques par mois (moyenne)		
	2013	2012	%	2013	2012	%	2013	2012	%
Total des 50 premiers sites de l'État	764 087 338	610 046 388	25%	3 455 217 992	3 031 666 661	14%	42 398 349	34 319 009	24%
Moyenne	15 281 747	12 200 928		69 104 360	60 633 333		847 967	686 380	
Part des 5 premiers / 50 premiers *	498 154 640	388 942 335		2 415 385 399	2 256 777 256		25 641 317	20 609 808	
en %	65,2%	63,8%		69,9%	74,4%		60,5%	60,1%	

Source : données de Stat@Gouv, Service d'information du Gouvernement (SIG).

Annexe 6 : évolution de l'audience des principaux sites internet de l'État entre 1999 et 2013

	Visiteurs uniques au mois de décembre *			Évolution		Rang		
	1999	2008	2013	2013/ 2008	2013/ 1999	1999	2008	2013
Service-public.fr (ex Admifrance)	249 708	2 538 413	11 256 019	4,4	45,1	4	1	1
Impots.gouv.fr	-	1 425 045	4 655 816	3,3			3	2
Legifrance.gouv.fr	198 031	2 260 334	4 448 063	2,0	22,5	6	2	3
Education.gouv.fr	324 161	1 291 405	4 112 198	3,2	12,7	2	4	4
Travail-emploi.gouv.fr	-	723 596	1 560 693	2,2			7	5
Eduscol.education.fr	-	598 009	1 359 240	2,3			8	6
Interieur.gouv.fr	-	-	1 232 905					7
Sytadin.fr	241 251	1 071 554	1 169 221	1,1	4,8	5	5	8
Diplomatie.gouv.fr	500 000	740 199	987 451	1,3	2,0	1	6	9
Economie.gouv.fr	190 000	-	854 561		4,5	7		10
Justice.gouv.fr	50 281	184 668	785 486	4,3	15,6	14	19	11
Developpement-durable.gouv.fr	55 000	250 824	776 959	3,1	14,1	13	14	12
Defense.gouv.fr	85 730	511 088	667 452	1,3	7,8	12	9	13
Fonction-publique.gouv.fr	-	226 623	636 159	2,8			16	14
Bison.fute.gouv.fr	-	468 553	625 426	1,3			10	15
Gouvernement.fr	-	449 719	617 392	1,4			11	16
Vie-publique.gouv.fr	-	309 517	584 765	1,9			13	17
Sante.gouv.fr	122 566	-	471 334		3,8	9		18
Social-santé.gouv.fr	-	-	369 297					19
Ladocumentationfrançaise.fr	143 768	398 213	346 933	0,9	2,4	8	12	20
Douane.gouv.fr	-	160 792	334 862	2,1			20	21
Enseignementsup-recherche.gouv.fr	-	191 948	323 131	1,7			18	22
France.fr (site officiel)	-	-	307 563					23
Journal-officiel.gouv.fr	116 000	-	305 229		2,6	11		24
Prix-carburants.gouv.fr	-	-	285 754					25
Jeunes.gouv.fr	-	-	269 560					26
Canal-u.fr (vidéothèque num. ens. sup.)	-	-	266 817					27
Renovation-info-services.gouv.fr	-	-	218 267					28
Agriculture.gouv.fr	-	-	211 908					29
Culture.gouv.fr	274 617	212 224	204 329	1,0	0,7	3	17	30
Total en visiteurs uniques (ou visites)	2 551 113	14 012 724	40 244 790					
Nombre de sites	13	19	30					
Moyenne des dix premiers sites	224 410	1 162 820	3 163 617	2,7	14,1			
Évolution des dix premiers sites	1,0	5,2	14,1					

* 30 sites internet de l'État ayant reçu plus de 200 000 visiteurs uniques au cours du mois de décembre 2013

Sources :

- stat@gouv (SIG) pour 2008 et 2013, en nombre de visiteurs uniques ;
- rapport de la DIRE 2001, pour les chiffres de décembre 1999, en nombre de visites.