



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

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

Formation spécialisée « Politiques de l'édition publique »



**Pour la performance
de la publication de l'État**

Pourquoi publier, comment publier avec efficience ?

**Présenté par M. Alain-Roland KIRSCH
Contrôleur général économique et financier**

Novembre 2010

SOMMAIRE

Introduction : publication et performance.....	4
PARTIE I - PORTER LA PERFORMANCE DE LA PUBLICATION PUBLIQUE SUR INTERNET AU NIVEAU DE LA PUBLICATION « PAPIER »	7
I.1. - La performance de la publication « papier » est globalement assurée	8
<i>I.1.1. - La maîtrise de la fonction d'impression est satisfaisante</i>	8
<i>I.1.2. - De nouveaux chantiers de rationalisation apparaissent</i>	9
I.2. – La publication sur internet doit bénéficier des mêmes efforts	10
<i>I.2.1. - Repérer, comparer et évaluer</i>	10
<i>I.2.2. - Mieux exploiter le potentiel d'internet</i>	12
PARTIE II - GÉNÉRALISER UN RÉFÉRENTIEL DE LA PUBLICATION PUBLIQUE	14
II.1. - Se doter rapidement des outils indispensables à la stratégie comme à la décision	15
<i>II.1.1. - Mieux connaître et repérer la publication publique</i>	15
<i>II.1.2. - Des coûts complets grâce à des coûts standards</i>	16
II.2. - Élaborer et entretenir un cahier de charges de la publication	17
<i>II.2.1. - Une stratégie de publication</i>	17
<i>II.2.2. - Une décision de publier documentée.</i>	18
<i>II.2.3. - Une publication évaluée</i>	19
II.3. - Les effets de la publication sur le secteur économique concerné	20
<i>II.3.1. - La transparence comptable et la concurrence</i>	20
<i>II.3.2. - La coopération avec les éditeurs marchands</i>	21
<i>II.3.3. – De quelques publications particulières</i>	22
PARTIE III - EVOLUER VERS UNE MUTUALISATION GRADUÉE SANS MÉCONNAÎTRE LES CONTRAINTES DE LA COMMUNICATION DES MINISTRES	24
III.1. - Une mutualisation graduée serait un facteur de meilleure performance	25
III.2. - Le rôle des éditeurs publics « légitimes » dans la mutualisation	27
<i>III.2.1. - La direction de l'information législative et administrative – DILA</i>	27
<i>III.2.2. - Les autres éditeurs légitimes</i>	28

III.3. - La publication destinée à la communication des ministres.....	29
---	-----------

Conclusion : le rôle du COEPIA dans la performance de la publication publique.....	30
---	-----------

ANNEXES

Relevé des principales recommandations	34
Personnalités entendues	38
Mandat.....	39

Les opérateurs de l'État feront l'objet de recommandations ultérieures.
Le projet de rapport est fondé sur une analyse des pratiques de publication des ministères, réalisée en dialogue avec leurs responsables. Il est soumis à leur examen et sera ensuite discuté au sein du COEPIA, avant de se traduire par une synthèse et des préconisations à l'intention du Premier ministre.



INTRODUCTION



PUBLICATION ET PERFORMANCE

Dans le cadre de sa mission d'orientation de l'édition publique, le COEPIA a examiné les conditions dans lesquelles les ministères publiaient, afin d'en relever les bonnes pratiques et de proposer leur généralisation au Premier ministre. L'ensemble des recommandations ci-après s'appuie sur une pratique constatée au moins dans un ministère. Elles sont donc à la portée de tous.

Le concept « d'édition publique » ne paraît pas signifiant pour une analyse en termes d'efficience, mal repéré qu'il est entre communication, édition marchande et mise à disposition plus ou moins valorisée de données publiques. Une distinction entre ces outils ne paraît guère pertinente, du moins en termes de performance, non plus qu'un traitement différent de la communication interne. La mise en œuvre du droit de réutiliser les données administratives conduit à considérer comme une publication ce que l'Etat met à disposition, quel que soit son degré d'élaboration. Car il va de soi que la publication papier ou numérique comme la mise en ligne relèvent des mêmes critères de performance.

Une fonction de « publication », tous supports, toutes cibles, tous niveaux d'élaboration, marchande ou pas, paraît le champ significatif de la recherche de performance.

La performance pour cette fonction de l'Etat mérite de même une actualisation. Ainsi l'activité d'édition des administrations et des établissements publics de l'Etat est principalement encadrée par une circulaire du Premier ministre du 20 mars 1998. Elle note que

L'activité éditoriale s'est développée au sein d'un grand nombre d'administrations et d'établissements publics de l'Etat. Cette évolution est en relation directe avec l'exigence d'une transparence accrue et d'une meilleure information des citoyens sur l'action des pouvoirs publics et n'est pas étrangère à la modernisation de l'administration. Par ailleurs, certains organismes publics à vocation scientifique ou culturelle ont pour mission explicite de diffuser les connaissances qu'ils contribuent à élaborer ou de faire connaître au public les œuvres dont ils sont dépositaires.

Il convient cependant de veiller à ce que cette activité d'édition, d'une part, demeure directement liée aux missions de service public et, d'autre part, s'exerce dans des conditions telles qu'elle ne fausse pas la concurrence sur certains segments du marché du livre.

Elle souligne cependant que « pour la grande majorité des administrations et établissements de l'Etat, la seule question qui se pose est d'apprécier si le développement d'une activité éditoriale est compatible avec l'objectif de maîtrise des coûts de fonctionnement des services publics, si les ouvrages édités répondent à un réel besoin et sont suffisamment diffusés. »

Les exigences qui s'imposent à la politique de publication de l'Etat appellent sans doute une clarification pour tenir compte des évolutions de la société vers l'économie de l'information et de l'Etat vers la performance. Le rôle de la publication dans la réalisation des missions de

l'Etat ne saurait être sous-estimé, notamment du fait d'Internet et des demandes croissantes de transparence de la société civile. L'importance potentielle de la valorisation des données publiques par les entrepreneurs est considérable.

La publication de l'Etat doit à la fois être efficace dans l'appui qu'elle apporte à ses missions, qu'elles soient de diffusion ou d'un autre ordre, efficiente comme une dépense publique, propice à l'activité économique du pays et mise à disposition dans des conditions telles qu'elle réponde aux attentes de la société.



PARTIE I



**PORTER LA PERFORMANCE
DE LA PUBLICATION PUBLIQUE
SUR INTERNET AU NIVEAU
DE LA PUBLICATION « PAPIER »**

La professionnalisation de la « fonction de publication » dans les ministères, par les recrutements, par des procédures, par la maîtrise des achats, notamment d'impression, est partout notable. Des récompenses témoignent de la qualité des produits. La professionnalisation des « campagnes » est au demeurant meilleure que celle des actions ponctuelles, qui mobilisent encore entre 25 et 40% des moyens, hors publication scientifique.

Les bonnes pratiques sont cependant bien davantage répandues dans la publication papier que sur internet

I.1. LA PERFORMANCE DE LA PUBLICATION « PAPIER » EST GLOBALEMENT ASSURÉE

L'objectif de réduire de moitié d'ici 2012 les achats de papier des administrations retenu dans le « plan administration exemplaire » du 3 décembre 2008 sera probablement atteint.¹

I.1.1. - La maîtrise de la fonction d'impression est satisfaisante

L'Etat n'imprime plus que marginalement au sens propre. Une stratégie d'impression des opérateurs publics, la DILA en premier lieu, n'est pas l'objet de ce rapport. Il n'examinera notamment pas les pistes d'une maîtrise du volume de sa principale production, le Journal officiel...², non plus que les quelques sites, ici ou là (Défense, CNED,...), dont la justification mériterait attention. Il reste qu'un bon usage des deniers publics appelle à compter de 2011 un plan de charge interministériel pour les équipements d'impression de la DILA, sans surcoût pour les ministères clients.

La DILA pourrait administrer en collaboration avec le service des Achats de l'Etat une bourse qui rapprocherait les besoins d'impression et les capacités internes à l'Etat.

La démarche d'achats publics en matière d'impression et de reprographie est abondamment évaluée (étude Calypso décembre 2009, plaque interministérielle, audits de performance...).

L'achat de papier « léger » comme l'investissement locatif en matériel reprographique n'appellent guère d'améliorations, sous réserve d'une accentuation de la mutualisation, notamment dans les régions, et de l'incidence du téléchargement à partir d'internet examiné ci-après.

¹ Pour autant que la référence de départ soit sûre.

² L'ordonnance du 20 février 2004 prévoit certes la publication simultanée papier et internet du JORF mais n'explore pas une éventuelle substitution, progressive et/ou partielle.

L'étude Calypso, menée par le service des achats de l'Etat (MINEFE) et le ministère de la Défense, est limitée aux achats d'impression et de routage, hors la reprographie et les ateliers internes, mais y compris les formulaires ou fournitures qui n'entrent pas dans les cibles de COEPIA. Elle chiffre ces achats à 112M€ en 2008. Elle note des écarts de prix supérieurs à 50% entre les marchés de différents ministères et suggère des mutualisations par plaques ministérielles, ensembles régionaux et selon les types de documents et les techniques d'impression. Les bonnes pratiques que relève cette étude, notamment l'expertise-conseil en édition, la distinction entre marchés d'impression et de diffusion, pourraient être utilement être largement diffusées.

Un référentiel interministériel d'impression et des prestations associées pourrait être entretenu par le service des Achats de l'Etat ou un groupe de ministères gros acheteurs.

I.1.2. - De nouveaux chantiers de rationalisation apparaissent

Les ministères ne semblent pas au fait des méthodes les plus récentes d'impression ou de reprographie économiques, casse fine et recto verso automatiques. La gestion externalisée de la reprographie lourde avec rémunération à la performance n'est pas encore expérimentée. Ces approches sont pourtant banales dans plusieurs pays européens.

Il conviendrait en outre de s'assurer que la reprographie lourde ne se substitue pas, sans étude préalable de coûts, à l'impression, comme le permettent les techniques. Les ministères disposent en effet d'ateliers internes dont le plan de charges est le critère de décision à la production et non pas le prix ou la qualité. L'urgence, c'est-à-dire le plus souvent le défaut de programmation, en est la justification, largement infondée. Les coûts complets et l'analyse de quelques pratiques des institutions privées qui connaissent les mêmes contraintes et tirent cependant les avantages de la sous-traitance efficiente, seront à cet égard éclairants.

Un suivi particulier des « gros » services de reprographie lourde en termes de coûts complets, de référentiels de choix et de diffusion des pratiques performantes serait opportun. Un ou deux ministères pourraient en être chargés avec l'appui du service des Achats de l'Etat.

Le téléchargement transfère de manière opaque les coûts et la contrainte « papier » aux destinataires, publics ou privés. Sans doute un effet de focalisation sur des clients qui font le choix d'imprimer compense-t-il dans une certaine mesure le surcoût de l'impression à la page d'un système déconcentré par rapport à un dispositif central productif. Mais une rationalisation de la reprographie régionale et départementale, intervenant pour le compte des divers services pour assurer le téléchargement-impression au moindre coût serait de bonne gestion. L'Education nationale et ses établissements présentent à cet égard une problématique particulière qui ne semble pas traitée. L'impression à la demande d'une publication sur

Internet est une autre approche que les pays anglo-saxons et scandinaves ont développé qui concourt à la rationalisation de la publication.

Une expérimentation de reprographie mutualisée dans une région pourrait être lancée et une stratégie d'édition à la demande, élaborée par la DILA, pour le compte des différents ministères et services déconcentrés.

La PAO est souvent assurée partiellement en interne avec l'objectif de donner un plan de charge aux services internes, sans évaluation aux coûts complets ni appréciation de l'obsolescence technique, rapide dans ce métier. Or elle peut représenter le quart du budget de publication et un facteur beaucoup plus important sans doute d'efficacité. Le maintien de ces services internes prétend souvent répondre à l'urgence. Cette justification est rarement fondée.

L'opportunité de recruter à l'avenir est au moins incertaine, alors que les techniques et les attentes des cibles changent très rapidement. Sans doute le maintien d'une compétence pour piloter la sous-traitance et les marchés est nécessaire, peut-être à un niveau de mutualisation raisonnable, cf. infra, mais sûrement pas dans chaque ministère.

Beaucoup de ministères ont recours à des marchés « boîte à outils », leur permettant de répondre à un besoin de prestation imprévu et ponctuel. Un dispositif interministériel pour chaque prestation mais accessible simplement aux ministères serait moins coûteux et plus performant.

I.2- LA PUBLICATION SUR INTERNET DOIT BÉNÉFICIER DES MÊMES EFFORTS

La substitution d'internet au papier est a priori efficiente. Mais le risque d'un effet « plaquette » sur internet est réel et coûteux: les données d'efficacité et d'évaluation sont encore plus délicates à analyser que pour la publication papier et le coût d'investissement très supérieur, malgré une fausse impression de gratuité. La nouveauté technique a sans doute épuisé ses avantages de rationalisation et commence de créer les conditions d'une fuite en avant difficile à contrôler par la seule « culture générale » des administrateurs, comme cela pouvait être le cas pour la publication sur papier.

I.2.1. – Repérer, comparer et évaluer

Aucune recension des moyens mis en œuvre pour développer la publication sur Internet par l'Etat n'est disponible ou fiable. Les réponses apportées par les ministères aux questions

parlementaires, partielles et sans doute peu significatives, limiteraient leurs achats de prestations en 2008 à moins de 15M€...pour les 400 sites « .gouv » repérés par le rapport de F. RIESTER en 2009. Depuis 600 sites ont été répertoriés. La Grande-Bretagne estime à 150M€ sa dépense de l'espèce sur 2009-2010 en coûts complets – y compris 32M€ de salaires internes - pour 800 sites. Lorsque des cartographies de sites sont réalisées, les coûts et moyens ne sont pas rattachés. Les sites « thématiques » sont une illustration de l'effet plaquette, en méconnaissance des spécificités d'internet et du rôle des liens. L'inefficacité de ces sites, momentanément animés puis abandonnés, apparaît d'elle-même à l'étude d'une carte des sites et de leur activité, telle qu' « Edusphère » de l'Education nationale.

Les ministères devraient se doter d'une cartographie internet afin de mieux piloter les effets de « portail » de liens et de segmenter les sites en fonction de leur cible.

La substitution d'internet au papier n'est pleinement justifiée que si la publication atteint aussi bien voire mieux sa cible. Or l'évaluation des canaux internet et des réseaux sociaux est en soi délicate, a fortiori dans le champ de l'action publique, et encore mal maîtrisée par les ministères.

La sédimentation d'équipes de configuration ou d'animation de sites au sein des ministères a peu de chances de répondre efficacement à l'obsolescence rapide qui marque internet. La mutualisation de compétences rares est donc d'autant plus opportune, dans l'urbanisation des systèmes d'information en amont des sites, dans leur animation et leur évaluation. Les difficultés persistantes que les Finances notamment, mais pas seulement, rencontrent dans la maîtrise d'un outil de la gestion de contenus de leurs sites, traduisent sans doute un processus de décision perfectible.

Le rapport sur l'internet public du groupe d'experts conduit par F. RIESTER en 2009 était consacré à une seule des fonctions d'internet, certes importante, le service aux usagers de l'administration. Il conviendrait de prendre en compte aussi la publication internet vers les médiateurs professionnels de l'action publique, la communauté scientifique concernée, l'agent de valorisation éventuel des données publiques, le citoyen en tant que tel et non comme usager. Sans doute le principe d'une publication fonction des besoins de l'utilisateur du site s'impose-t-il de toute façon. Mais ils sont très divers et l'écoute des publics concernés n'est guère encore qu'esquissée par les ministères.

Le développement des pratiques d'achat de « clics » afin de favoriser le référencement de leurs sites par les ministères mériterait ainsi réflexion de principe et de pilotage. Elles faussent l'évaluation des sites et, sans être absolument différente de l'achat de publicité, semble moins bien assumées par les ministères.

Les ministères souhaitent définir ensemble un cadre mutualisé de références, des instruments d'évaluation, de focalisation, d'industrialisation des transferts harmonieux de données, des standards de lisibilité, de communication interne, de commercialisation. Le lien papier-Internet, la réécriture pour Internet, à l'exemple des pratiques du SIG, le « push »,

l'urbanisation autour de portails, la traduction, la valorisation... sont des thèmes dont des ateliers public-privé pourraient se saisir.

Des marchés interministériels ou des délégations de gestion à des ministères chefs de file au vu de leurs réalisations seraient de bonne gestion. Une base de données des compétences disponibles dans les différents ministères et les opérateurs serait utile.

L'orientation de l'internet public reste largement à définir, comme son organisation. Une centralisation serait contradictoire avec son objet. Le partage des expériences et la mise à disposition d'outils communs doivent être organisés rapidement. La publication sur internet est ainsi le chantier prioritaire de la mutualisation graduée proposée ci-après.

I.2.2. – Mieux exploiter le potentiel d'internet

La diversité des solutions retenues par les différents ministères pour leur **communication interne** (Intérieur, Agriculture et Finances), alors que la problématique est relativement semblable – sous réserve des limitations d'accès à internet, dans le cas de la Défense par exemple- dégage un champ de comparaisons et d'améliorations considérable. Or leurs responsables n'échangent pas de manière structurée.

Un club des responsables de communication interne pourrait élaborer un référentiel commun et mettre en place des actions mutualisées.

La problématique des **publications « obligatoires »**, prévues par des textes sous forme papier, pourrait faire l'objet d'un repérage puis d'un traitement interministériel. L'exemple du transfert sur internet du BOEN est encourageant en termes financiers mais il soulève des difficultés de maîtrise de la norme qu'il convient de traiter et de diffuser. Il en est de même pour le JORF. Sans doute le principe de la publication Internet s'impose-t-il, sauf cibles à contre-indication.

Un texte unique pourrait regrouper des dispositions corrigeant les cas où le support papier est imposé par le texte instituant, afin d'autoriser une évolution progressive dans le temps ou le champ. De même le régime juridique de la publication en ligne de données nominatives pourrait-il utilement être révisé afin de limiter davantage encore le recours obligatoire au papier et d'organiser les protections ou garanties éventuellement nécessaires.

La publication statistique, éparpillée entre l'INSEE et chaque ministère, pourrait être organisée selon une ergonomie adaptée que d'autres pays maîtrisent mieux.

L'INSEE pourrait être chargé de proposer au Premier ministre la préfiguration d'un portail statistique unique et ses liens avec les sites ministériels ou thématiques.

La dimension internationale inhérente au medium mériterait un traitement éditorial adapté de la plupart des sites publics. La prise de conscience du rôle de la publication publique dans le rayonnement mondial de la France, par effet de référencement ou de liens, est encore inégale. Les coûts de traduction notamment découragent les bonnes volontés.

La DILA en lien avec le ministère des Affaires étrangères pourraient être chargés d'apporter un appui conceptuel aux ministères, gérer un marché cadre de traduction, voire allouer des dotations aux opérations jugées prioritaires.

Le potentiel de la publication sur internet est encore largement ignoré des ministères, pour lesquels web 2.0 reste une métaphore, contrairement à plusieurs pays nordiques ou anglo-saxons. Des initiatives de géo localisation des services sont lancées en ordre dispersé. Une coordination en réduirait le coût. Mais l'exploitation du « savoir collectif », la co-rédaction de textes ou la co-définition de politiques ne sont pas expérimentées.

Une veille des applications de l'Internet dans les activités des administrations serait utile. La DILA pourrait solliciter le département de l'Economie numérique et la DGME afin de l'organiser, de la diffuser et le cas échéant coordonner des expérimentations.



PARTIE II



**GÉNÉRALISER
UN RÉFÉRENTIEL
DE LA PUBLICATION PUBLIQUE**

Ces diverses pistes de rationalisation ou d'efficience se diffuseront d'autant mieux que la décision de publier s'inscrit davantage dans un cadre stratégique et un processus de référence. Une telle démarche présenterait en outre l'intérêt de revaloriser la publication comme levier d'action des ministères et de susciter une comparaison continue entre leurs pratiques.

II.1. - SE DOTER RAPIDEMENT DES OUTILS INDISPENSABLES À LA STRATÉGIE COMME À LA DÉCISION

Comme on l'a vu, la comparaison des expériences comme la rationalisation de la décision de publication devraient engager un processus vertueux de mise en performance globale. Ces démarches supposent cependant la mobilisation aisée de quelques outils à leur appui.

II.1.1. – Mieux connaître et repérer la publication publique

Les choix techniques sont très contrastés d'un ministère à l'autre, entre une production interne ou externe aux différents stades, un rattachement ou non des centres d'impression-reprographie à la fonction et au service de publication, la répartition entre les supports papier et internet. La publication de communication interne est ainsi évidemment partout de même nature et pourtant diverse dans ses modalités. La nette baisse des moyens de fonctionnement et des effectifs a eu un effet général mais diversifié entre une priorité assumée à la publication, justifiant des recrutements, voire une internalisation, au ministère de l'Ecologie par exemple, la recherche de financements par valorisation, association, à l'Intérieur notamment, un rationnement, avec ou sans priorités, allant jusqu'à l'abandon de segments éditoriaux, ainsi des livres et plaquettes aux Finances.

Cette diversité est un atout car elle permet les comparaisons de coûts et de performances. Mais faute d'échanges, de bases de prix et d'évaluations, les ministères ne sont pas en mesure de bénéficier des expériences des uns et des autres, voire des leurs mêmes, afin de mieux fonder leurs choix.

Les fiches standardisées rédigées par le COEPIA en lien avec les principaux d'entre eux sont un premier outil, qui sera diffusé aux secrétaires généraux.

La DILA entretient un recueil de descriptions standardisées des organisations et pratiques de publication, complétées par des éléments physico-financiers, accessible aux différents ministères. Elle organise des ateliers sectoriels - web, réseaux sociaux, PAO, etc. - autour des bonnes pratiques.

La publication – pas davantage l'édition d'ailleurs – n'est pas une mission en tant que telle, ni même un élément de définition d'un programme, même dans le cas de la Culture ou de l'Education nationale paradoxalement. La publication sur internet de la Culture est d'ailleurs assurée par un service chargé aussi de la politique du ministère vis-à-vis de ce médium. Elle n'est guère reconnue comme un support nécessaire aux missions, une action qui s'inscrit dans un programme. Elle est le plus souvent noyée dans le fonctionnement.

Le repérage financier global par mission ou ministère n'est pas organisé, à de rares UO et un BOP près, non plus que l'affectation aux coûts des programmes : la performance de la publication n'est pas valorisée et n'est pas un élément d'appréciation de la performance de la mission dont elle est un support. Au moins en analyse des coûts a posteriori, un tel repérage est indispensable. L'exemple des Finances qui, au moins pour le SIRCOM, exposent un BOP et déversent les dépenses a posteriori, devrait être consolidé en agrégeant les dotations des directions et inspirer les autres ministères. La Défense est aussi dotée d'un BOP « communication » sur un périmètre partiel.

Les programmes de performance des ministères devraient faire état de la publication, de son rôle dans leur performance et des indicateurs propres à cette fonction. Le COEPIA pourrait s'associer au CIAP et au Budget pour y insister.

Ni la nomenclature budgétaire, ni le cadre comptable Chorus, moins encore la manière dont les données concernant la publication sont saisies par les administrations, ici « fourniture », là « prestations intellectuelles »..., ne permettent ce repérage.

Il convient d'établir une nomenclature signifiante à la disposition des administrations afin de leur permettre une analyse a posteriori minimale, avant qu'une comptabilité analytique de l'Etat y parvienne. Le COEPIA devrait animer un groupe de travail avec la DGFIP et le Budget à cet effet.

II.1.2. - Des coûts complets grâce à des coûts standards

Ils sont rarement connus - approchés à la DILA, au CNDP et à la Défense - et moins encore mis en œuvre. Ils sont pourtant indispensables pour fonder le choix de vecteurs, assurer la transparence tarifaire et concurrentielle, et permettre la juste valorisation de la propriété intellectuelle.

En leur absence, des services internes d'impression ou de reprographie lourde, les ateliers de PAO, voire la logistique de distribution et de stockage peuvent subsister au détriment de la performance.

En attendant une comptabilité analytique de l'Etat, plusieurs dispositifs rustiques seraient rapidement de nature à mieux fonder la décision de publication des ministères :

- la refacturation des interventions des ateliers d'impression ou de reprographie et, de manière générale, des prestations matérielles internes - PAO ou autres - aux budgets de communication et/ou aux programmes commanditaires s'impose dans les meilleurs délais. Elle est par exemple au moins partiellement pratiquée aux Finances ;
- l'animation par le service des achats de l'Etat, gestionnaire de la plateforme des marchés publics, et la DILA d'une base qui recenserait les principaux marchés de fournitures et de prestations afin d'en mutualiser les données. Des coûts standards pourraient être fournis par les opérateurs publics de publication (DILA, CNDP, etc.) qui suivent leurs coûts complets sur une base analytique et les éditeurs privés dans le cadre de leur participation au COEPIA.

La constitution de cette base de données et la reconstitution d'un budget de publication par ministère à partir de ses fiches produit, assez générales dans les administrations, comme des programmes et bilans annuels et de ces coûts standards s'imposent rapidement. Un exercice sur un « gros » publiant, le ministère de l'Ecologie par exemple, à partir de ses données 2010, serait de bonne pratique.

La DILA et le service des marchés de l'Etat constituent, entretiennent et diffusent une base de coûts standards. Après expérimentation, la DILA consolide chaque année le budget de publication des ministères. Les prestations internes sont facturées aux coûts standards dans les fiches de publication.

II.2. - ÉLABORER ET ENTREtenir UN CAHIER DE CHARGES DE LA PUBLICATION.

II.2.1. – Une stratégie de publication

Les responsables de programme et aux ministères définissent, avec éventuellement des appuis extérieurs, publics ou privés évoqués ci-après, le rôle de la publication dans leur stratégie. C'est déjà le cas de l'Ecologie, par exemple. La dimension internationale de la publication, notamment sur internet, devrait être systématiquement traitée, de même que la mise en œuvre du droit à la libre disposition des informations publiques.

Ce cadre stratégique propose une analyse des enjeux de la publication pour le ministère, de ses cibles et de leurs besoins, en cas de « demande » avérée. Il définit l'effet attendu de la publication et les indicateurs d'impact correspondants. S'en déduisent une politique de diffusion, sa dimension technique mais aussi les perspectives de valorisation directe ou déléguée. Il présente l'intérêt de revaloriser la publication, comme levier d'une politique aux côtés des autres moyens d'action de l'Etat.

Cette réflexion prend aussi en compte les moyens internes de publication, les modalités de facturation de ces prestations internes et le pilotage de leur évolution.

Un programme annuel de publication, comme celui qu'exposent les ministères sociaux, ainsi qu'une cartographie justifiée des sites internet selon leur objet, à l'instar de l'« éduosphère » de l'Éducation nationale, sont élaborés.

Le secrétaire général du ministère réunit au moins une fois par an un comité de « la » publication, - plutôt que « des » publications -, afin de convenir d'un cahier de charges, de procédures, d'un programme, d'un bilan et d'une évaluation. Les responsables de programmes comportant des actions de publication animent ces procédures, appuyés par un support technique ministériel ou interministériel. Les responsables de programmes pour lesquels la publication n'est qu'un moyen organiseraient une procédure allégée ou celle-là pourrait relever seulement du comité de la publication ministériel. Les opérateurs du ministère et des programmes seraient systématiquement associés à ces procédures.

Le pilotage des opérateurs en termes de publication est en effet encore peu développé, même lorsqu'ils ont la publication pour mission. La circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 devrait modifier cette situation. Les opérateurs ont souvent davantage de marge financière que les ministères, ils disposent de compétences « métier » parfois plus pointues, et ils sont déterminants dans la performance des ministères. Ils sont en outre souvent gérés aux coûts complets et peuvent contribuer à fonder des coûts standards.

Le COEPIA est rendu destinataire chaque année de la stratégie de publication des ministères, de leur programme annuel de publications et de la cartographie de leurs sites ainsi que du compte rendu du comité de publication ministériel.

II.2.2. - Une décision de publier documentée

Ce référentiel de la publication guide la décision ponctuelle, quitte à ce qu'elle y déroge de manière argumentée. Aucune publication, quelle que soit sa forme, site, brochure, mailing, périodique, livre, en campagne ou non, répétitive ou non, ne saurait être engagée hors du programme-cadre, d'une fiche de justification et d'une procédure d'évaluation pré-définie.

La fiche de justification pourrait s'inspirer des modèles Affaires sociales ou Ecologie,... sous réserve d'y ajouter les coûts complets au moins approchés (cf. infra) :

- insertion dans la stratégie de publication du ministère, son programme annuel, fonction de ses missions ;
- cible, taux d'atteinte attendu, mesure de l'impact attendu même qualitative ;
- référence aux expériences antérieures ou d'autres ministères ou d'autres émetteurs ;

- choix du support justifié ;
- éco-responsabilité (rappel de l'objectif de réduction -50% du papier) ;
- procédures de validation technique et politique de la publication, de sa diffusion et de sa réutilisation ;
- budget en coûts complets (internes par standards, externes par marchés) cf. infra. Une base des coûts principaux – à la page, selon la nature du produit, ou au clic utile - comparerait la performance des différents « publiant » du ministère et ferait ressortir les écarts à justifier ;
- choix d'une publication publique/privée, gratuite/payante, avec ou sans publicité.

La publication sur internet pourrait utilement s'inspirer du cahier de charges de performance défini par le rapport RIESTER au moins dans la fonction de service aux usagers.

Quel que soit le support, la problématique du droit d'auteur, la rémunération et le droit moral, doit être traitée à ce stade. L'APIE contribue à une meilleure maîtrise par les ministères de ce sujet complexe pour lequel un cadre réglementaire rénové est attendu.

Le COEPIA anime un groupe de travail avec les principaux ministères pour définir une fiche -type de justification des publications tous supports. Elle retrace les éléments stratégiques, opérationnels, financiers et juridiques de la décision de publication.

II.2.3. – Une publication évaluée

Un bilan annuel de la publication, comportant des études de lectorat, des post-tests ou des évaluations qualitatives, serait examiné par le comité ministériel de la publication. De telles évaluations sont déjà pratiquées par la Documentation française, les Affaires sociales et les Finances en offrent la possibilité aux services qui publient.

La part de la définition et de l'évaluation représente souvent au moins 15% du budget annuel de publication des organismes privés. Les institutions publiques en sont loin. Les pôles de références interministériels évoqués ci-après pourraient être dotés de budgets d'évaluation pour le compte des ministères.

L'évaluation de la publication publique ne va pas de soi. Elle est spécifique en ce qu'elle combine nécessairement plusieurs positionnements, facteur d'efficacité au service des politiques publiques. Le marché n'est pas le seul juge et elle est souvent gratuite. Une réflexion pourrait utilement être engagée par le COEPIA avec des professionnels publics et privés sur la bonne évaluation de la publication publique.

Le COEPIA organise la synthèse des évaluations que les secrétaires généraux lui communiquent, diffuse les bonnes pratiques et saisit le Premier ministre des adaptations utiles ou des difficultés.

Les ministères trouveraient enfin intérêt à mieux connaître les pratiques de publication publique étrangères, celles de l'Union d'abord, non seulement pour s'inspirer des bonnes pratiques - organisation, ergonomie, extension et modalités du libre accès aux données, valorisation, etc. - mais aussi parce que la publication est assez stratégique pour qu'une veille de la concurrence soit justifiée.

La DILA organise la veille technologique et l'observation des pratiques étrangères et en diffuse les fruits.

Une programmation globale voire centralisée de la publication publique ne semble ni justifiée ni efficace. Même dans le champ de l'internet, une carte des sites publics et de leurs fonctions, qui ferait rapidement apparaître les doublons, chevauchements ou impasses, serait un meilleur levier de performance. Les préconisations ici esquissées reposent sur le principe du référentiel et de l'évaluation plutôt que sur la normalisation ou l'unification.

Une certification ISO de la fonction de publication publique pourrait être engagée d'ici 18 mois afin d'évaluer les efforts d'organisation et de qualité auxquels ce rapport appelle les ministères.

II.3. - LES EFFETS DE LA PUBLICATION SUR LE SECTEUR ÉCONOMIQUE CONCERNÉ

Leur prise en compte est un élément de la décision de publier, dans son principe et ses modalités. La circulaire du Premier ministre du 20 mars 1998 y est largement consacrée.

II.3.1. – La transparence comptable et la concurrence

Sa formulation est cohérente avec les principes de concurrence transparente établis depuis par l'Ordonnance du 7 juin 2004 et la Directive européenne 2006/111.

« Le prix de vente au public desdits ouvrages couvre intégralement, non seulement les coûts directs de production et de distribution, mais aussi une partie des frais de structure conformément aux pratiques habituelles des entreprises privées du même secteur. Dès lors que le produit mis sur le marché entre en concurrence avec des produits similaires, l'éditeur public ne doit pas tirer avantage des aides qui lui sont par ailleurs accordées au titre de ses activités non concurrentielles. »

C'est pourquoi la publication payante est réservée à des institutions publiques dont c'est la mission et qui s'organisent à cette fin.

« Les éditeurs publics qui ont un accès privilégié à certains gisements d'informations ou à des fonds iconographiques doivent être particulièrement attentifs au respect du droit de la concurrence. Ils ne peuvent interdire aux éditeurs privés d'accéder aux données brutes dont ils sont détenteurs. Si une institution publique exige une redevance pour mettre des données à la disposition d'autres éditeurs, elle doit, lorsqu'elle utilise à son profit lesdites données pour la confection d'un ouvrage, pratiquer un prix de cession interne calculé selon les mêmes modalités que la redevance. Ce prix de cession interne doit à son tour être intégralement répercuté dans le prix de vente de l'ouvrage au public. »

Les éditeurs privés font état de publications qui s'écartent de ces principes.

<i>A défaut d'une comptabilité analytique ou de coûts complets, cf. supra, une publication payante emporte un ensemble de risques que la décision devrait expressément cantonner.</i>

II.3.2. – La coopération avec les éditeurs marchands

Cette coopération n'est pas seulement opportune dans la perspective de la transparence concurrentielle évoquée supra. Elle est un facteur de performance pour la publication, dont la cible, le support, la diffusion sont étudiés à la lumière d'une expérience marchande. Elle est source de valorisation pour l'auteur public, l'opérateur privé et plus généralement pour l'économie.

Dans la détermination du mode de publication entre gratuit et payant, dans l'élaboration ensuite d'une tarification, le principe de segmentation guide le choix des administrations.

La publication lorsqu'elle est un sous-produit de l'activité administrative ou qu'elle est liée à une mission expresse, telle que la diffusion du droit, sans élaboration particulière et destinée au public général, ou enfin lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins internes de l'administration - formation des agents, documentation,... - est alors distinguée de celle que l'Etat entreprendrait dans un cadre commercial - IGN -, à l'usage d'un public professionnel qui requerrait une élaboration ou des conditions spécifiques de publication, ou qui viendrait concurrencer une offre privée (cf. infra).

Même s'il s'agit de publier gratuitement - pour la formation des agents, pour l'aide aux usagers ou la promotion de comportements sanitaires, écologiques, par exemple -, l'administration pourrait utilement se demander si une publication pour un public plus large par un éditeur privé ou en coédition, dont elle se réserverait ou pas une partie ou un accès à bon compte, ne serait pas plus efficiente, moins coûteuse et mieux élaborée, qu'une production interne ou simplement sous-traitée.

Les relations avec les professionnels privés - coédition, contrat, appel à projet, sous-traitance, connaissance du milieu et de ses perspectives techniques et économiques - sont inégales et

inégalement maîtrisées. Les éditeurs publics légitimes, et singulièrement la DILA, sont les mieux à même de piloter cette relation pour le compte des ministères. Au minimum, son appui technique est une condition de sécurité en la matière.

La DILA offre aux ministères une prestation de coédition avec les éditeurs marchands.

II.3.3. – De quelques publications particulières

- La mise à disposition des données publiques³

La publication pour réutilisation des données publiques, directe ou déléguée à des opérateurs marchands, gratuitement ou pas, relève pour l'essentiel du présent référentiel. Les errements qu'a connus l'édition papier des administrations la menacent de même.

Sans doute la loi crée-t-elle en la matière un droit pour les usagers et non une mission nouvelle des administrations. Pour autant la valorisation économique globale que doit permettre cette publication s'inscrit progressivement dans leurs objectifs de performance. En outre, la sécurité juridique impose dans chaque cas la mise en place d'une licence de réutilisation.

Une licence de réutilisation, même gratuite, devrait être définie afin de repérer les flux, de cantonner les responsabilités et d'évaluer les pratiques.

Une élaboration spécifique, la mobilisation de moyens techniques ou humains d'accompagnement ou de diffusion, la nécessité d'encourager les administrations à cette mobilisation..., conduisent certaines administrations à mettre à disposition des données particulières à titre payant. Une mise en cohérence semble d'ores et déjà utile, ne serait ce que dans le cadre limité de la diffusion du droit – jurisprudences administratives ou judiciaires par exemple-. La prise en compte des coûts complets est impérative. La tarification est d'ailleurs complexe et emporte des conséquences sur la structuration de marchés qui ne relève pas de l'action administrative. La mutualisation au bon niveau de compétences rares dans l'Etat devrait être organisée, sans doute par l'entremise de l'APIE, charge à cette dernière de proposer une stratégie adaptée pour les ré-utilisateurs, dans le contexte mondial où l'on constate des poussées en faveur de la mise à disposition gratuite des données publiques au moins lorsqu'elles sont à l'état brut. Des travaux sont en cours sur ce sujet à l'APIE et au COEPIA et feront également l'objet d'un rapport de la formation spécialisée n° 2 du COEPIA présenté en même temps que le présent rapport.

³ La mise à disposition des données publiques fait l'objet par ailleurs des travaux de la formation spécialisée n°2 du COEPIA

Cette matière relève au demeurant largement de la norme européenne. La préparation de la directive prévue en 2011 mérite donc l'attention du COEPIA.

Le COEPIA contribue à construire une doctrine de réutilisation des données publiques et aide à formuler la position de la France dans les évolutions de la règle européenne. Une tarification cohérente et propice à la valorisation macro économique en est une priorité.

- La publication innovante

Elle est en rupture d'habitudes ou de marché des opérateurs privés. Il en est ainsi du numérique scolaire par exemple.

Il convient d'inciter les ministères concernés à mieux afficher leur stratégie afin de sécuriser à moyen terme les opérateurs privés dont l'investissement est autant un facteur de succès pérenne que celui de l'Etat.

- L'édition scientifique publique

Elle est très spécifique par les compétences nécessaires, le rôle des revues dans la notation des chercheurs, de la domination de l'anglais et de la structuration du secteur marchand, appelle sans doute une réflexion collective eu égard à ses enjeux stratégiques.

Il convient de concilier un accueil performant des contributions des scientifiques afin d'en assurer l'évaluation et la consolidation d'éditeurs privés sur un marché à ticket d'entrée très coûteux et largement mondialisé.



PARTIE III



**ÉVOLUER
VERS UNE MUTUALISATION GRADUÉE
SANS MÉCONNAÎTRE LES CONTRAINTES
DE LA COMMUNICATION
DES MINISTRES**

L'organisation de la fonction de publication est, tantôt, centralisée autour d'un budget unique, animée par un comité éditorial, dotée d'instruments de pilotage, tantôt, décentralisée sans aucune synthèse, au fil de l'eau.

Ainsi plusieurs ministères considèrent-ils que les responsables de programmes sont seuls susceptibles de piloter utilement leur fonction de publication. Le service de communication est d'une part dédié à la communication ministérielle, d'autre part offre des compétences techniques aux responsables de programme. De là à n'assurer aucune synthèse ni évaluation, il y a un pas, parfois franchi...

D'autres assurent une centralisation ou s'y efforcent et le mode d'association des « clients » internes qui font de la publication un levier de performance présente des difficultés. Au demeurant, la maîtrise des dotations et des effectifs, comme la rareté des compétences semblent déterminer une tendance générale au repérage, à la centralisation et à la mutualisation interne.

Il n'y a sans doute pas de mode d'organisation idéal de la fonction et la publication revêt ici ou là des spécificités légitimes, mais la taille critique pour disposer de professionnels prescripteurs et d'évaluateurs techniques compétents est une contrainte pour tous. Or la distinction entre le fond – spécifique – et le métier – mutualisable, organisable- reste insuffisamment perçue, de sorte que la mutualisation interministérielle est encore peu explorée.

III.1. - UNE MUTUALISATION GRADUÉE SERAIT UN FACTEUR DE MEILLEURE PERFORMANCE

Dans les « gros ministères », Education, Environnement, Finances..., **une direction d'offre de services professionnalisés** pour les responsables de programmes et les ministres est sans doute adaptée. Sa capacité à évaluer la performance des grandes directions devrait cependant reposer sur un appui volontariste du secrétaire général. Le choix de ne pas recourir à ses prestations devrait être particulièrement justifié.

Dans certains cas, **le recours à un opérateur publiant** qui disposerait de compétences, en sus de ses missions propres, pour le compte d'un ministère, le CNDP, la RMN..., peut être envisagé. Leur contrat de performance organiserait alors une relation client / prestataire évaluable, qui resterait cependant juridiquement interne à l'Etat.

Pour la plupart des ministères de moindre taille, **le recours à un ministère chef de file interministériel** répondrait sans doute le plus souvent mieux aux besoins d'efficience. Il pourrait s'agir de la Défense pour la plaque régaliennne, des Affaires sociales, du Développement durable pour les territoires et des Finances, dotés d'une délégation de gestion

le cas échéant, Le cas de la publication statistique ou scientifique appelle une organisation spécifique, eu égard à la rareté des compétences éditoriales en la matière.

Pour certaines prestations ou segments du processus de publication, même les « grands » ministères sont en deçà de la taille critique, notamment en termes de compétences actualisées. **Un dispositif de référent interministériel** devrait donc être organisé. Il n'interviendrait évidemment pas sur le fond mais seulement sur les supports, les cahiers de charges et les évaluations a posteriori. On peut penser que la DILA pourrait jouer ce rôle cf. infra.

Toute la diffusion marchande relèverait de cette mutualisation fonctionnelle. Le premier chantier devrait proposer une politique tarifaire coordonnée entre les ministères, notamment en cas de redevances ou licences pour la réutilisation des données publiques.

La mutualisation pourrait en outre aller de l'accueil et la diffusion des expériences, du conseil ponctuel, à la délégation de gestion. Des budgets interministériels ou des marchés cadre pourraient en outre être animés par ces pôles de références sur des thèmes pointus :

- évaluation, cf. infra ;
- traduction et publication en langues étrangères ;
- amélioration de l'ergonomie Internet, métiers de l'écriture et de l'animation internet ;
- contenus audiovisuels de l'internet public à organiser avec INA, France 2, CNED.

Internet et les réseaux sociaux seraient le champ prioritaire de cette mutualisation, au moins pour garantir la maîtrise des ministères sur ce volet déterminant de leur publication.

La mutualisation serait en outre de nature à neutraliser les effets des fréquentes modifications de frontières entre les ministères – Affaires sociales - qui affectent évidemment les fonctions de publication, notamment pour la communication interne. Elle permettrait aussi de préserver une certaine autonomie de la fonction de publication par rapport aux demandes des cabinets.

Le COEPIA anime de manière concertée un dispositif optionnel de mutualisation interministériel, en fonction des volumes d'activité et des compétences critiques nécessaires à la performance : direction professionnalisée, opérateurs publiant, plaques interministérielles, référents. La publication payante et certaines fonctions critiques, notamment sur internet, en sont les priorités.

III.2. – LE RÔLE DES ÉDITEURS PUBLICS « LÉGITIMES » DANS LA MUTUALISATION

Les institutions publiques dédiées à la publication⁴ - énumérées ou évoqués dans la circulaire du 20 mars 1998 – jouent un rôle particulier dans cette logique de mutualisation en fonction de la taille critique, notamment des compétences. Ils en seraient les supports naturels, en conseil, gestion déléguée, animation de marchés cadre. Ce serait cependant une profonde évolution dans leurs pratiques et la perception qu'en ont les ministères.

Ces opérateurs exposent souvent des charges « historiques » qui pèsent sur leurs coûts. Or la transparence compétitive au sens européen et le respect des conditions posées en matière de prestations « in house » s'imposent évidemment.

III.2.1. – La direction de l'information législative et administrative – DILA

Le recours à la Documentation française (DILA) quand il y a diffusion payante est quasi généralisé, hors le champ de l'Education nationale, qui dispose du CNDP, de la Culture et des publications spécialisées - art, cartes et sciences ou statistiques -. Les Affaires sociales notamment entretiennent une saine concurrence en recourant aussi largement par appel d'offres à des opérateurs privés.

L'offre de la DILA en PAO et impression est diversement appréciée et le système des « avoirs » qui lui lie les ministères clients n'est guère soutenable. Sa résorption doit être convenue avec les ministères intéressés et le Budget.

La DILA doit assurer un plan de charges à son outil industriel dimensionné pour absorber la pointe (JORF du 31 décembre). Le pilotage interministériel d'un plan de charge d'impression pourrait contribuer à un meilleur usage des deniers publics, sans entrer en rupture de concurrence, puisque la DILA est « in house ».

Pour le reste, elle devrait d'abord **structurer une offre de services et de conseils aux ministères**, à la fois compétitive en prix et qualité et compatible avec un rôle interministériel. Il lui revient de repérer sa part du marché et ses prospects. Son offre de commercialisation, notamment sur internet et en librairie - le maintien de librairies publiques, deux à Paris et les CRDP, mérite examen -, devrait l'emporter sur l'impression pour compte de tiers. La base de coûts préconisée ci-dessus et la prise en compte de coûts complets exhaustifs doivent lui permettre d'affirmer sa compétitivité. Sa compétence acquise en matière de gestion des revues, de fixation des tirages et des prix ou des dispositifs de promotion et d'évaluation -

⁴ L'Imprimerie nationale est certes le premier imprimeur- routeur de l'Etat avec un peu moins de la moitié des commandes, mais largement hors du champ de la publication publique, pour des formulaires et des documents fiduciaires.

études de lectorat...- viendrait utilement à l'appui de ministères qui, en la matière, ne sont pas « sur le marché ».

La DILA assure l'animation de divers services publics d'accès au droit, notamment par internet (Légifrance, ...), dont le modèle économique mérite toujours réflexion, comme sa meilleure coordination avec d'autres sites. La DILA a ainsi acquis une expérience internet qu'elle pourrait mettre à disposition des autres ministères. Elle deviendrait alors **le support de la mutualisation indispensable aux spécificités de la publication internet, indépendamment des contenus**. Cette coordination par échange de bonnes pratiques, offre d'appuis techniques et de référentiels, barèmes, tarifs, mise en commun des marchés « boîtes à outils » ou spécifiques, pourrait s'organiser autour de clubs sectoriels. Il pourrait aussi affiner une méthode d'évaluation des sites qui tiendrait compte des spécificités de la publication publique. Le coût au clic, qu'il convient cependant de généraliser, n'y suffit évidemment pas. La DILA devrait héberger ces clubs comme les marchés publics « cadre », assurant ainsi l'animation autour du contenant, distincte des missions du SIG en termes de « contenu ». Cette mission assurerait progressivement le relais de ses publications papier, dont l'avenir est au moins incertain.

Un **comité de pilotage** réunissant les administrations susceptibles de recourir aux prestations de la DILA pourrait utilement conforter son rôle interministériel.

La mission et l'organisation de la DILA prennent en compte son rôle d'opérateur interministériel de publication pour tous les supports. Elle anime les dispositifs mutualisés dont conviennent les ministères.

III.2.2. – Les autres éditeurs légitimes

Le CNDP⁵ est dans une relation ambiguë avec son ministère de tutelle, mêlant subvention pour charges de service public et achats de prestations. Il dispose de coûts complets approximatifs, sans toujours en tenir compte. Ses activités de production interne sont cantonnées à l'audiovisuel et au numérique, dans un cadre d'ailleurs tout aussi complexe et contradictoire vis-à-vis des commandes du ministère. L'Education nationale redéfinit actuellement le rôle du CNDP, en lien avec le CNED. La mutualisation au bénéfice des divers publiants du ministère, voire au-delà, et une clarification des missions autour de l'appui aux enseignants pourraient utilement s'en trouver mieux affirmées, notamment dans le champ du numérique pédagogique.

Le SIG pourrait mieux affirmer son rôle traditionnel de conseil, animateur de coopérations, d'échanges de bonnes pratiques ou de gestion déléguée. Or sa mission de coordination a pris

⁵ Le réseau des CRDP, partie avec le CNDP du SCEREN, n'est pas examiné dans ce rapport dédié à la performance.

une dimension volontariste qui suscite des réticences de la part des ministères. Ses difficultés pour lancer des opérations internet de premier plan ont été remarquées, alors qu'elles sont fréquentes, mais moins connues, ailleurs. Ce rôle interministériel pourrait sans doute mieux se développer s'il était nettement orienté vers les contenus rédactionnels, davantage que vers les supports. L'expérience du SIG dans la reformulation adaptée à internet est en effet rare dans l'Etat.

Le rôle des opérateurs publics notamment dans **les champs de l'audiovisuel et du numérique** pourrait utilement faire l'objet de débats au sein du COEPIA qui, à cette occasion, entendrait la RMN, l'INA ou France Télévision. Ils disposent de contenus dont l'exploitation est déterminante pour plusieurs secteurs professionnels privés.

L'organisation des **éditeurs scientifiques publics** – au sein des institutions publiques de recherche, filiales privées ou publiques de ces dernières ou regroupement de celles-là – mérite un examen particulier, en termes de performance et de relations avec les éditeurs privés.

III .3. - LA PUBLICATION DESTINÉE À LA COMMUNICATION DES MINISTRES

Autant les responsables de programme sont pour la plupart conscients de la nécessaire professionnalisation de cette fonction au service de leur performance, autant les cabinets restent demandeurs d'une publication à chaud. Elle est l'alibi le plus souvent opposé à la rationalisation de la publication, au nom de l'urgence et de l'imprévisibilité du politique. Ainsi l'étude Calypso sur l'impression exclut –elle de son champ la publication de communication. Elle pourrait de même être invoquée pour entraver la mutualisation graduée préconisée ici.

Il est pourtant aisé de contredire cet « a priori ». La gestion de pointe, la mutualisation qui étale la charge, des procédures et des clauses contractuelles spécifiques traitant de l'urgence sont des outils rodés, parfois employés dans le secteur public, à développer. Les Finances, en dédiant principalement aux ministres le service de communication, se sont organisées pour répondre spécifiquement à leur besoin.

Que chaque ministre souhaite conserver la maîtrise de sa communication, dans le cadre coordonné de la communication gouvernementale ne fait pas obstacle à une organisation efficiente.

Le SIG pourrait animer un groupe de travail spécialisé qui conviendrait de recommandations de nature à préserver la performance de la publication publique, tout en garantissant une prestation réactive de qualité aux ministres.



CONCLUSION



**LE RÔLE DU COEPIA
DANS LA PERFORMANCE
DE LA PUBLICATION PUBLIQUE**

Certains souhaiteraient que le COEPIA délimite le champ de la publication publique, fixe quoi publier ou surtout ne pas publier.

L'Etat doit assurément publier – et selon des modalités préfixes – le JORF par exemple. A contrario, le secret n'est pas publiable ou ce qui relève d'un droit d'auteur qui n'aurait pas été pris en compte. Des missions de publication par l'Etat ont été définies par le législateur, sans que les modalités en soient contraintes – diffusion du droit, de la culture, de la recherche, information des usagers...-. Enfin la mise à disposition des données publiques lui incombe et pourrait devenir une de ses missions.

Pour le reste l'Etat – et ses opérateurs dans la limite de leur objet – peuvent publier ce qu'ils estiment judicieux au regard de leurs missions. Les principes juridiques, au regard de la concurrence et de la transparence comptable notamment, en sont clairement établis. Les ministres sont in fine responsables de la performance de leur ministère qui repose sur l'efficience de la dépense publique et comprend la prise en compte des intérêts légitimes de la société civile et des secteurs économiques concernés.

Le COEPIA n'a pas pour mission de définir a priori ce que doit/peut ou non publier l'Etat, les ministères ou les éditeurs publics.

Pour autant, des tensions nouvelles apparaissent du fait d'orientations encore mal cernées dans les missions des ministères : la valorisation du patrimoine intellectuel de l'Etat, le droit à un libre accès ergonomique aux publications publiques pour leur réutilisation commerciale ou culturelle, les effets macroéconomiques attendus en valeur ajoutée de cette diffusion, appellent une analyse complexe : Les critères de la performance correspondante sont malaisés à définir, nécessairement liées aux attentes des opérateurs privés de publication. Une contradiction peut naître entre la valorisation et le libre accès. De même, l'initiation de champs nouveaux de publication, tels que le numérique pédagogique, ou la densification en contenus audiovisuels des publications internet, peuvent se trouver confrontés à des réticences, une expectative ou des coûts excessifs de la part des opérateurs privés, de nature à en interdire le développement.

Dans les nouveaux champs de la publication, le COEPIA organise une concertation entre les diverses parties intéressées afin d'atteindre la meilleure performance.

Mais pour l'essentiel, la publication des administrations n'est pas ou n'est plus une dépense de fonctionnement subsidiaire. La publication n'est en effet pas principalement une fonction support, mais souvent un levier d'action directe par l'information du citoyen, des médiateurs professionnels, l'information tendant à modifier les comportements et l'information sur le produit de la recherche ou de l'activité publique impactent directement l'efficacité des actions et missions de l'Etat. Le rôle que les grandes entreprises privées, les ONG, comme les collectivités territoriales, lui accordent plaide en faveur d'une revalorisation de la fonction de publication publique. Sa mise en performance dans le cadre de la LOLF, de l'efficience, de la responsabilité et de l'évaluation, est donc un axe d'orientation essentiel pour le COEPIA. Elle

devrait être comparée avec la réglementation/sanction et ses coûts d'administration, la subvention, le fonctionnement d'un dispositif public, sa délégation à un opérateur public ou privé, un transfert fiscal ou social....

Le COEPIA contribue à l'amélioration de la performance de la publication des administrations par la comparaison, l'évaluation collective, la diffusion, le conseil, afin de revaloriser cet important levier de l'action publique.

La circulaire du Premier ministre du 20 mars 1998 était limitée à l'édition publique marchande. La fonction de publication par les administrations mériterait un traitement global. Une orientation en termes de performance plutôt que de concurrence serait bienvenue. Le référentiel d'une publication raisonnée pourrait utilement être rendu plus exigeant.

D'importantes évolutions institutionnelles, singulièrement la LOLF, la DILA et ... le COEPIA etc., sont intervenues entre temps. Internet et le chantier de réutilisation des données publiques modifient profondément la nature, les objectifs et les modalités des publications de l'Etat.

Les débats du COEPIA pourraient donc porter sur l'opportunité d'une circulaire rénovée, sur la base du présent rapport.

ANNEXES



ANNEXE I : RELEVÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Introduction : publication et performance

Une fonction de « publication », tous supports, toutes cibles, tous niveaux d'élaboration, marchande ou pas, paraît donc le champ significatif de la recherche de performance.

La publication de l'Etat doit à la fois être efficace dans l'appui qu'elle apporte à ses missions, qu'elles soient de diffusion ou d'un autre ordre, efficiente comme une dépense publique, propice à l'activité économique du pays et mise à la disposition dans des conditions telles qu'elle réponde aux attentes de la société.

1. - PORTER LA PERFORMANCE DE LA PUBLICATION PUBLIQUE SUR INTERNET AU NIVEAU DE LA PUBLICATION « PAPIER »

1.1. - La performance de la production « papier » est globalement assurée

La DILA pourrait administrer en collaboration avec le service des Achats de l'Etat une bourse qui rapprocherait les besoins d'impression et les capacités internes à l'Etat.

Un référentiel interministériel d'impression et des prestations associées pourrait être entretenu par le service des Achats de l'Etat ou un groupe de ministères gros acheteurs.

Un suivi particulier des « gros » services de reprographie lourde en termes de coûts complets, de référentiels de choix et de diffusion des pratiques performantes serait opportun. Un ou deux ministères pourraient en être chargés avec l'appui du service des Achats de l'Etat.

Une expérimentation de reprographie mutualisée dans une région pourrait être lancée et une stratégie d'édition à la demande, élaborée par la DILA, pour le compte des différents ministères et services déconcentrés.

Beaucoup de ministères ont recours à des marchés « boîte à outils », leur permettant de répondre à un besoin de prestation imprévu et ponctuel. Un dispositif interministériel pour chaque prestation mais accessible simplement aux ministères serait moins coûteux et plus performant.

1.2. – La publication sur internet doit bénéficier des mêmes efforts

L'orientation de l'internet public reste largement à définir, comme son organisation. Une centralisation serait contradictoire avec son objet. Le partage des expériences et la mise à disposition d'outils communs doivent être organisés rapidement. La publication sur internet est ainsi le chantier prioritaire de la mutualisation graduée proposée ci après.

Un club des responsables de communication interne pourrait élaborer un référentiel commun et mettre en place des actions mutualisées.

Un texte unique pourrait regrouper des dispositions corrigeant les cas où le support papier est imposé par le texte instituant, afin d'autoriser une évolution progressive dans le temps ou le champ. De même le régime juridique de la publication en ligne de données nominatives pourrait-il utilement être révisé afin de limiter davantage encore le recours obligatoire au papier et d'organiser les protections ou garanties éventuellement nécessaires.

L'INSEE pourrait être chargé de proposer au Premier ministre la préfiguration d'un portail statistique unique et ses liens avec les sites ministériels ou thématiques.

La DILA en lien avec le ministère des Affaires étrangères pourraient être chargés d'apporter un appui conceptuel aux ministères, gérer un marché cadre de traduction, voire allouer des dotations aux opérations jugées prioritaires.

Une veille des applications de l'Internet dans les activités des administrations serait utile. La DILA pourrait solliciter le département de l'Economie numérique et la DGME afin de l'organiser et le cas échéant coordonner des expérimentations.

2. - GÉNÉRALISER UN RÉFÉRENTIEL DE LA PUBLICATION PUBLIQUE

2.1. - Se doter rapidement des outils indispensables à la stratégie comme à la décision

La DILA entretient un recueil de descriptions standardisées des organisations et pratiques de publication, complétées par des éléments physico-financiers, accessible aux différents ministères. Elle organise des ateliers sectoriels - web, réseaux sociaux, PAO, etc.- autour des bonnes pratiques.

Les programmes de performance des ministères devraient faire état de la publication, de son rôle dans leur performance et des indicateurs propres à cette fonction. Le COEPIA pourrait s'associer au CIAP et au Budget pour y insister

Il convient d'établir une nomenclature signifiante à la disposition des administrations afin de leur permettre une analyse a posteriori minimale, avant qu'une comptabilité analytique de l'Etat y parvienne. Le COEPIA devrait animer un groupe de travail avec la DGFIP et le Budget à cet effet.

La DILA et le service des marchés de l'Etat constituent, entretiennent et diffusent une base de coûts standards. Après expérimentation, la DILA consolide chaque année le budget de publication des ministères. Les prestations internes sont facturées aux coûts standards dans les fiches de publication.

2.2. - Elaborer et entretenir un cahier de charges de la publication

Le COEPIA est rendu destinataire chaque année de la stratégie de publication des ministères, de leur programme annuel de publications et de la cartographie de leurs sites ainsi que du compte rendu du comité de publication ministériel.

Le COEPIA anime un groupe de travail avec les principaux ministères pour définir une fiche - type de justification des publications tous supports. Elle retrace les éléments stratégiques, opérationnels, financiers et juridiques de la décision de publication.

Le COEPIA organise la synthèse des évaluations que les secrétaires généraux lui communiquent, diffuse les bonnes pratiques et saisit le Premier ministre des adaptations utiles ou des difficultés.

La DILA organise la veille technologique et l'observation des pratiques étrangères et en diffuse les fruits.

Une certification ISO de la fonction de publication publique pourrait être engagée d'ici 18 mois afin d'évaluer les efforts d'organisation et de qualité auxquels ce rapport appelle les ministères.

2.3. - Les effets de la publication sur le secteur économique concerné

A défaut d'une comptabilité analytique ou de coûts complets, cf. supra, une publication payante emporte un ensemble de risques que la décision devrait expressément cantonner.

La DILA offre aux ministères une prestation de coédition avec les éditeurs marchands.

Une licence de réutilisation, même gratuite, des données publiques devrait être définie afin de repérer les flux, de cantonner les responsabilités et d'évaluer les pratiques.

Le COEPIA contribue à construire une doctrine de réutilisation des données publiques et à formuler la position de la France dans les évolutions de la règle européenne. Une tarification cohérente et propice à la valorisation macro économique en est une priorité.

Il convient d'inciter les ministères concernés par la publication numérique à mieux afficher leur stratégie afin de sécuriser à moyen terme les opérateurs privés dont l'investissement est autant un facteur de succès pérenne que celui de l'Etat.

Il convient de concilier un accueil performant des contributions des scientifiques par l'édition scientifique afin d'en assurer l'évaluation et la consolidation d'éditeurs privés sur un marché à ticket d'entrée très coûteux et largement mondialisé.

3. - EVOLUER VERS UNE MUTUALISATION GRADUÉE, SANS MÉCONNAÎTRE LES CONTRAINTES DE LA COMMUNICATION DES MINISTRES

Le COEPIA anime de manière concertée un dispositif optionnel de mutualisation interministériel, en fonction des volumes d'activité et des compétences critiques nécessaires à la performance : direction d'offre professionnelle, opérateurs publiant, plaques interministérielles, référents. La publication payante et certaines fonctions critiques, notamment sur internet en sont les priorités.

La mission et l'organisation de la DILA prennent en compte son rôle d'opérateur interministériel de publication pour tous les supports. Elle anime les dispositifs mutualisés dont conviennent les ministères.

Le SIG pourrait animer un groupe de travail spécialisé qui conviendrait de recommandations afin de préserver la performance de la publication publique, tout en garantissant une prestation réactive de qualité aux ministres.

Conclusion : le rôle du COEPIA

Le COEPIA n'a pas pour mission de définir a priori ce que doit/peut ou non publier l'Etat, les ministères ou les éditeurs publics.

Dans les nouveaux champs de la publication, le COEPIA organise une concertation entre les diverses parties intéressées afin d'atteindre la meilleure performance.

Le COEPIA contribue à l'amélioration de la performance de la publication des administrations par la comparaison, l'évaluation collective, la diffusion, le conseil, afin de revaloriser cet important levier de l'action publique.

ANNEXE II : PERSONNALITES ENTENDUES

Santé – Travail- Jeunesse et sports	DICOM	SETTON et alii
Premier ministre	DILA	PATIER, COSNARD, LECHEVALIER
Premier ministre	SIG	PAILLON et alii
Défense	SGA - DICOD	PIOTRE – TEISSEIRE et alii
Culture	SG	VESQUE-JEANCARD, FERNANDEZ-GAUTIER
Education nationale	DELCOM	MELY et alii
Education nationale	DEGESCO	CAPUL
Education nationale	CNDP-SCEREN	DION
Economie- Emploi- Budget	SIRCOM	DEBET
Economie- Emploi- Budget	INSEE	AUDIBERT
Economie- Emploi- Budget	Service des Achats de l'Etat	BARAILLIER
Intérieur	DICOM	MOSSIMANN et alii
Ecologie	DICOM	NEUVILLE
SNE	DG/ groupes des éditeurs scolaires/ de sciences/ juridiques	DE MAZIERES, MARCE, BANCQUART, LEFEBVRE, et alii

ANNEXE III : MANDAT

Le Rapporteur général

Paris, le 7 juin 2010

Projet de mandat

L'édition publique et l'achat public d'édition - Enquête sur les bonnes pratiques

Objectif :

Relever et diffuser les bonnes pratiques - organisation, procédures, techniques-, aux différents stades et pour les différents supports de l'édition publique.

Interlocuteurs :

Les secrétaires généraux, directeurs de la communication et leurs collaborateurs des ministères qui siègent au COEPIA, le SIG et la DILA, dans une première vague ; les responsables d'opérateurs « publiant » dans la seconde.

Calendrier et livrables :

Mai 2010 – diffusion pour réactions, examen en formation spécialisée puis mise en œuvre d'un guide d'entretien ci-joint

Juin 2010 – entretiens avec l'ensemble des cibles (-1), synthèse liminaire en formation spécialisée et plénière

Juillet 2010 – retour aux secrétaires généraux d'une fiche diagnostic

Septembre 2010 – seconde vague d'entretiens, compléments et opérateurs

Octobre 2010 – remise au COEPIA, en formation spécialisée d'abord puis en plénière du recueil des bonnes pratiques, « guide pour la performance de l'édition publique », pour diffusion et/ou transmission au Premier ministre

Suites éventuelles :

Création de clubs et d'intranets interministériels de professionnels, élaboration de barèmes, diffusion de cahiers de charges types ou de référentiels ...,

Reproduction adaptée de cette démarche aux éditeurs scientifiques publics,

Création d'un centre interministériel de références à la disposition des secrétaires généraux pour l'animation de la fonction « publication ».

Environnement :

En lien avec l'audit RGPP en cours sur la communication publique et les travaux suite au rapport RIESTER sur les sites publics

PJ : grille normalisée de synthèse

Grille de synthèse/ repérage des bonnes pratiques - Opérateur :

<p>Caractérisation</p> <p>La fonction de publication est une mission/action LOLF de l'opérateur ou un support</p> <p>La publication est-elle orientée vers l'interne, les usagers, les citoyens, des relais d'action, des professionnels à valeur ajoutée</p> <p>La publication scientifique-statistique est-elle développée/non</p> <p>L'opérateur dispose t il d'un fonds audio visuel/non</p> <p>L'opérateur dispose-t-il d'opérateurs dont la publication est le métier/non</p> <p>Caractéristiques particulières</p>	
<p>Repérage des moyens</p> <p>Globalisation des crédits et agents</p> <p>Repérage comptable local ou global</p> <p>Rabattement sur actions/missions</p>	
<p>Pilotage</p> <p>Est-il centralisé/ décentralisé/ absent</p> <p>Existe-t-il un comité éditorial global/partiel/rien</p> <p>Une note de stratégie de niveau ministre ou SG est-elle diffusée</p> <p>La direction de la communication a-t-elle une compétence partielle/totale/rien</p> <p>Une programmation / tableau de bord/ bilan sont-ils mis en œuvre</p> <p>Des indicateurs de performance métier sont-ils suivis?</p> <p>Les opérateurs « métier » sont-ils suivis à ce titre dans un COM ?</p>	

<p>L'opérateur a-t-il dressé une cartographie des sites structurée/ flottante/ rien</p> <p>L'opérateur a-t-il élaboré une stratégie sites</p> <p>Connaissance, prise en compte organisée du secteur éditorial correspondant</p>	
<p>Référentiel de publication</p> <p>Existe-t-il une procédure de publication documentée</p> <p>Des fiches produits / pitch / cibles sont elles systématiques</p> <p>Les coûts complets / externes / rien sont-ils connus, utilisés dans le pilotage global ou la décision de publier</p> <p>La décision s'appuie-t-elle sur coût /tirage / prix / point mort</p> <p>La décision s'appuie-t-elle sur barèmes, tarifs issus des marchés</p> <p>Le choix du support est-il raisonné</p> <p>Le choix entre gratuit /marchand / redevance / droits est-il raisonné</p> <p>Le choix entre interne / externe est-il raisonné, fonction du plan de charges, de la cible, du coût</p> <p>Un lien à valeur ajoutée sites / papier est assuré</p> <p>La publication est-elle organisée en campagne / hors</p> <p>L'évaluation est-elle organisée : récompenses, pré-tests, post-tests, évaluations satisfaction, quantitatif/qualitatif, est-elle suivie</p>	
<p>Conduite des opérations : Internalisation/ Externalisation :</p> <p>Le opérateur dispose t il de professionnels « métier »</p> <p>Au titre de la publication (hors formulaires papier à lettres, etc.)</p> <p>Achète-t-il le papier</p> <p>Imprime-t-il</p> <p>L'atelier d'impression est-il lié à la fonction publication ou aux services généraux</p>	

<p>Y a-t-il une politique d'impression centrale / régions</p> <p>Les livraisons des auteurs sont-elles standardisées</p> <p>La PAO est elle interne/externe/mixte</p> <p>Le opérateur assure-t-il le stockage, la distribution</p> <p>L'opérateur assure-t-il la diffusion : revue/librairie/retours/pilon/vente Internet</p> <p>Quelle est sa relation avec la DF, un autre diffuseur public légitime</p> <p>Les sites internet sont-ils créés, animés, alimentés interne / externe / mixte</p> <p>Les marchés sont-ils nationaux / interministériels / locaux</p> <p>Les marchés sont-ils spécifiques/boîte à outil</p> <p>Le opérateur les compare-t-il avec les autres opérateurs</p> <p>Dispose-t-il d'une régie de recettes centrale / locale</p> <p>Inclus-t-elle de la publicité</p> <p>L'opérateur recourt-il à ses opérateurs en sous-traitant ou intégrateur</p> <p>L'opérateur recourt-il à de la coédition, de l'achat d'édition</p> <p>L'opérateur recourt-il à des mutualisations interministérielles</p>	
<p>Thèmes particuliers</p> <p>Organisation de la communication interne</p> <p>Organisation du libre accès aux données</p> <p>La problématique de la valorisation est-elle perçue / avancée / non</p> <p>La problématique de la publication en langue étrangère est elle perçue / avancée / non</p> <p>Connaissance de l'impact macro-économique de ses activités de publication, de ses activités en général sur le secteur marchand de la publication</p>	

Idées force :