HAL
open science

La recherche d'efficience des publications de l'Etat

Jean-Marie Pontier

To cite this version:

Jean-Marie Pontier. La recherche d'efficience des publications de l'Etat. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2012. hal-02119590

HAL Id: hal-02119590

https://amu.hal.science/hal-02119590

Submitted on 3 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA RECHERCHE D'EFFICIENCE DES PUBLICATIONS DE L'ETAT

Le Premier ministre a pris le 29 mars 2012 une circulaire relative à « l'efficience des activités de publication de l'Etat ». Le Premier ministre commence par observer que les activités de publication de l'Etat ont été fortement affectées par l'évolution des technologies numériques et l'essor de la diffusion par l'internet depuis plus d'une décennie. Le développement des nouvelles technologies a facilité la diffusion de l'information par les administrations en particulier sur internet et l'Etat doit répondre à une demande accrue de transparence et de meilleure information des citoyens sur l'action publique. « Dans le même temps, la recherche d'une plus grande efficience de la dépense publique exige des administrations qu'elles fassent des choix bien éclairés lorsqu'elles décident d'une publication ».

En ce qui concerne l'édition imprimée marchande, les administrations et établissements publics doivent se conformer à la circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et établissements publics de l'Etat et à la circulaire du 9 décembre 1999 relative à l'institution d'un médiateur de l'édition publique.

La circulaire de 1998

Le constat que faisait le Premier ministre en 1998 est que traditionnellement quelques services publics ont pour mission d'imprimer et de diffuser des ouvrages. Tel est le cas de l'Imprimerie nationale, des Journaux officiels, de la Documentation française. Cependant, au cours depuis quelques décennies l'activité éditoriale s'est développée au sein d'un grand nombre d'administrations et d'établissements publics de l'Etat. Cette évolution, remarquait le Premier ministre, 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 ». 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. Mais le Premier ministre mettait en garde : « Il convient 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 ».

La circulaire de 1998 est adoptée après un rapport demandé par le Premier ministre sur les mesures à prendre pour mieux encadrer l'activité éditoriale des services publics. Elle avait pour objet d'énoncer les principes à respecter par les administrations et établissements publics relevant de l'Etat dans le domaine de l'édition. Par activité éditoriale la circulaire entendait désigner la conception, la fabrication et la diffusion d'ouvrages imprimés autres que les publications périodiques et simples documents destinés à l'information du public, ou à la communication ou la formation internes. L'activité éditoriale globale des organismes publics n'intéresse certes que marginalement le marché du livre, mais la situation est variable selon les domaines éditoriaux, et le Premier ministre relevait, dans sa circulaire de 1998, « une tendance préoccupante à sortir de leur champ d'activité ».

Le constat posé en 1998 était le suivant. « Il est clair 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. En revanche, pour les quelques secteurs où la place prise par les services publics serait susceptible de porter ombrage à l'activité des maisons d'éditoin privées, il convient de rechercher des solutions appropriées ».

Les éditeurs publics institutionnels sont les suivants. La direction des Journaux officiels a pour mission de publier et de diffuser l'ensemble des textes législatifs et des principaux

textes réglementaires émanant des autorités de l'Etat ainsi que les débats parlementaires et les annonces légales. La direction de la Documentation française, en vertu du décret n° 76-125 du 6 février 1976, « élabore, édite et diffuse des études et des documents d'information générale et de vulgarisation » et « agit comme éditeur pour le compte d'administrations et d'organismes publics ». Deux institutions culturelles ont également une mission éditoriale. La première est la Réunion des musées nationaux qui, aux termes de l'article 2 du décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 a notamment pour mission « de favoriser la fréquentation des musées nationaux et la connaissance de leurs collections en éditant et en diffusant de façon commerciale des produits dérivés des œuvres qui y sont conservées et des ouvrages qui leur sont con sacrés » et peut également « prêter son concours technique à des collectivités publiques et à des musées français et étrangers ». Une seconde institution culturelle a une mission éditoriale, il s'agit de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites (CNMHS) dont l'objet, fixé par le décret n° 95-462 du 26 avril 1995, est de présenter au public les monuments historiques et les sites appartenant à l'Etat et qui, à cette fin, peut « assurer la réalisation et la diffusion, à titre gratuit ou onéreux, des publications, photographies et documents audiovisuels et, plus généralement, tous objets se rapportant au patrimoine ». Parmi les organismes de droit public ayant des activités éditoriales il faut également compter le CNRS qui, aux termes de l'article 2 du décret n° 82-993 du 24 novembre 1962 modifié portant organisation et fonctionnement de l'établissement est notamment chargé « de développer l'information scientifique, en favorisant l'usage de la langue française » et peut, à cette fin, « assurer l'élaboration et la diffusion de la documentation scientifique et la publication des travaux ». Il faut encore citer le Centre national et les centres régionaux de documentation pédagogique qui exercent une activité éditoriale au service des établissements d'enseignement en vertu du décret n° 92-56 du 17 février 1992. Enfin, et ce n'est pas le moindre de ce point de vue, l'Institut géographique national (IGN) est chargé par le décret n° 81-505 du 12 mars 1981 modifié « d'établir, de publier ou de diffuser, sous forme graphique ou numérique » les travaux qu'il effectue, et le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), rattaché à l'état-major de la marine nationale, a pour mission, en vertu du décret n° 71-396 du 25 mai 1971, d'établir les documents nautiques nécessaires à la sécurité de la navigation et de diffuser ou contrôler la diffusion des informations nautiques.

La question est de savoir ce que ces éditeurs publics peuvent faire, jusqu'où va la légitimité de leur activité éditoriale. Les publications qui, en raison de la spécialisation du sujet abordé ou de l'étroitesse du marché potentiel, ne pourraient être offerts au public à un prix abordable sans un financement public, ne soulèvent guère de difficultés. « Cela constitue la raison d'être principale des éditeurs publics », déclare la circulaire de 1998.

Mais ces organismes publics peuvent-ils aller plus loin dans cette activité éditoriale ? La circulaire de 1998 se prononçait de manière positive, même si c'était avec des nuances : « il n'est nullement interdit aux éditeurs publics de produire et de diffuser des ouvrages concurrentiels du moment que cette diffusion entre dans le cadre de leur mission de service public ou en constitue un prolongement immédiat et que l'offre du secteur privé est insuffisante pour satisfaire complètement les besoins, étant entendu, sur ce dernier point, que le caractère déficient de l'offre émanant du secteur privé ne doit pas s'apprécier titre par titre mais au regard de l'activité d'ensemble de l'organisme public considéré ». Cependant, et conformément à l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence, les règles du droit de la concurrence doivent être strictement respectées.

A cette fin la circulaire de 1998 recommande, lorsque les ouvrages diffusés par des éditeurs publics entrent en concurrence directe avec des publications de même nature émanant du secteur privé de l'édition, de se montrer particulièrement vigilant sur les conditions de leur

conception, de leur fabrication et de leur diffusion. En particulier le prix de vente au public ne doit pas pouvoir être considéré comme anormalement bas, il doit couvrir 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.

Les éditeurs publics pouvant avoir un accès privilégié à certains « gisements » d'informations ou fonds iconographiques sont invités à être attentifs au respect du droit de la concurrence à trois titres : tout d'abord ils ne peuvent interdire aux éditeurs privés d'accéder aux données brutes dont ils sont détenteurs ; ensuite, si une institution publique exige une redevance pour mettre des données à la disposition d'autres éditeurs, dans le respect des principes énoncés par la circulaire du 14 février 1994, elle doit, lorsqu'elle utilise à son profit ces 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 ; enfin, lorsque 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. Cela signifie, selon la circulaire de 1998, que « les subventions versées pour la publication et la diffusion d'ouvrages ayant un public restreint ou d'un écoulement lent ne doivent pas être détournées de leur objet et être utilisées en fait pour améliorer la compétitivité de l'éditeur public sur les marchés concurrentiels ». Les coéditions entre le secteur public et le secteur privé sont recommandées, lorsqu'elles permettent de rapprocher les savoir-faire ou de renforcer les capacités d'intervention propres à chaque partenaire, pour les investissements comme pour la diffusion. La circulaire de 1998 notait que le respect des principes qui viennent d'être indiqués ne pouvait être vérifié que grâce à des méthodes de comptabilité analytique, or ces méthodes étaient insuffisamment développées, à cette date, chez les éditeurs publics.

L'Imprimerie nationale est à part, dans la mesure où elle ne peut être assimilée aux éditeurs publics. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une personne morale de droit public, mais d'une société anonyme dont l'Etat détient, directement ou indirectement, le capital. La loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale garantit à cette société le monopole de fabrication des documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité (titres d'identité, passeports, documents administratifs ou d'état civil). En revanche, l'activité éditoriale ne fait pas partie des missions de service public qui lui sont confiées. Ce sont les statuts de la société qui prévoient que celle-ci a notamment pour objet « l'édition et la commercialisation de tous produits imprimés et d'ouvrages ». L'activité éditoriale est financièrement marginale pour l'Imprimerie nationale puisqu'elle représente moins de 1% de son chiffre d'affaires. Elle permet cependant de préserver le savoir-faire des personnels tant dans le domaine de l'imprimerie traditionnelle que dans celui des techniques de haut niveau, et d'assurer la conservation du patrimoine typographique exceptionnel détenu par cette entreprise. « Il s'agit donc d'une activité légitime mais qui doit s'exercer dans des conditions et selon des prix comparables à ceux des maisons d'édition privées » (circulaire de 1998).

Quant aux administrations et établissements publics dont ce n'est pas la vocation, le Premier ministre a souhaité qu'elles n'entreprennent pas d'activités éditoriales par leurs propres moyens. Toutefois, le fait qu'un organisme public n'ait pas vocation, en vertu des lois ou règlements le régissant, à mener des activités éditoriales, n'interdit nullement que celui-ci soit à l'origine de la publication d'un ouvrage. En effet, de très nombreuses institutions ont pour mission de diffuser des connaissances ou d'informer le public sur leurs activités. L'exemple le plus significatif, peut-être, est celui des musées : ces derniers peuvent entreprendre des actions pour faire connaître au plus large public possible les collections sont ils ont la garde. Et il est incontestable, comme le rappelle le Premier ministre, que la

publication et la diffusion d'ouvrages peuvent constituer des éléments de la politique de communication de toutes les administrations.

Néanmoins, le Premier ministre a fait valoir que la légalité de la publication ou de la diffusion commerciale d'ouvrages ou de collections par les organismes publics était subordonnée au respect de deux conditions : que le sujet de l'ouvrage ou le thème de la collection se rapporte à son champ d'activité ; que la diffusion réponde à un besoin collectif non satisfait par l'initiative privée ou non couvert dans de bonnes conditions du point de vue de l'intérêt général, ce qui n'est au fond que le rappel d'une jurisprudence classique. C'est pourquoi, même lorsque ces conditions sont remplies et qu'un organisme public souhaite qu'un ouvrage soit réalisé, il n'est pas de bonne administration, déclarait le Premier ministre, qu'il s'institue éditeur si cette mission n'entre pas explicitement dans ses missions. L'activité éditoriale, ajoutait-il, doit être confiée à des structures spécialisées, publiques ou privées, car les personnels des services publics manquent, quelles que soient leurs compétences, du professionnalisme indispensable à cette activité, le recours à des agents du secteur privé pour pallier ce manque de professionnalisme ne garantissant pas la maîtrise des coûts. C'est pourquoi il a souhaité qu'il soit mis fin à l'activité d'édition occasionnelle qui a pu être pratiquée par des administrations ou établissements publics dont ce n'est pas la mission statutaire.

Après cette circulaire un nouveau groupe de travail a été institué, sous la présidence de B. Gournay, afin de mettre au point les instruments méthodologiques permettant d'assurer la transparence des coûts pour les produits éditoriaux émanant des éditeurs publics. Le groupe de travail a établi une note destinée à servir de guide pour les responsables d'institutions publiques à vocation éditoriale ainsi qu'un modèle de « fiche-produit ». Le cadre méthodologique ayant été ainsi défini pour la comptabilité analytique des éditeurs publics, l'étape suivante a consisté à mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation des activités de ces éditeurs, ce qui a été l'objet d'une nouvelle circulaire du Premier ministre du 9 décembre 1999.

L'innovation essentielle apportée par cette circulaire est la création d'un « médiateur de l'édition publique » placé auprès du ministre chargé de la culture. Le médiateur doit réunir périodiquement les responsables des éditeurs publics, en présence de représentants de la direction du livre et de la lecture et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, pour faire le point sur leurs activités de production et de diffusion d'ouvrages, pour examiner l'évolution de la part du secteur public dans le marché du livre, et pour harmoniser les méthodes de détermination des coûts de revient et des prix de vente.

Le premier ministre déclare, dans cette circulaire : « La mission du médiateur ne sera pas de fixer des orientations ou de porter une appréciation sur la politique éditoriale propre à chaque organisme ». Les décisions en cette matière demeurent en effet de la compétence exclusive des dirigeants de ces organismes. Toutefois, si le médiateur estime que tel ouvrage ou telle collection ne correspond pas à la vocation de l'institution publique qui l'édite, il peut faire part de ses interrogations sur ce point aux responsables concernés et, le cas échéant, aux autorités de tutelle. Tous les éditeurs publics institutionnels doivent adresser annuellement au médiateur un document d'information sur leur politique éditoriale, sur la diffusion de leurs ouvrages, sur le développement de leurs instruments de comptabilité analytique, sur l'évolution de leurs coûts et sur leur politique de prix. Par ailleurs, les éditeurs privés ainsi que le directeur du livre et de la lecture peuvent s'adresser au médiateur pour lui faire part de leurs observations ou interrogations concernant l'activité éditoriale d'une institution publique. Ils peuvent, par exemple, lui signaler les cas concrets dans lesquels ils estiment qu'un ou plusieurs ouvrages mis sur le marché par un éditeur public ne correspondent pas à la mission de ce dernier, ou bien que les prix de ventes pratiqués leur semblent anormalement bas. En ce

domaine on pense naturellement au Conseil de la concurrence. Mais, déclare la circulaire de 1999, l'intervention du médiateur ne se situe pas sur le même plan que celui de ce Conseil : « Il n'aura pas pour mission d'assurer l'instruction contradictoire d'un dossier dans le cadre d'une procédure quasi juridictionnelle, mais simplement de donner un avis extérieur et impartial sur les pratiques éditoriales publiques ». Il s'agit, pour le médiateur, « de lever les incompréhensions réciproques, d'aboutir à des analyses partagées et de formuler, le cas échéant, des recommandations faisant l'objet d'un consensus ».

Dans sa circulaire de 2012 le Premier ministre demande aux ministres « d'accroître fortement l'efficience des activités de publication des administrations selon trois axes principaux : appuyer vos décisions en matière de publication sur la définition d'une stratégie ministérielle ; recourir aux moyens des acteurs capables d'agir avec le plus d'efficacité ; prendre en compte l'impact de ces décisions sur l'activité économique du secteur privé ».

En ce qui concerne la stratégie ministérielle de publication, elle est définie et mise en œuvre par les secrétaires généraux des ministères, en liaison avec les responsables de programme, et en y associant, le cas échéant, les responsables des opérateurs de l'Etat dont ils assurent la tutelle, singulièrement lorsqu'ils ont la qualité d'éditeur institutionnel. La stratégie ministérielle « comporte une analyse des enjeux de la publication pour les missions du ministère, segmentée en fonction de ses publics et de leurs besoins ». Cette stratégie doit consister, selon le Premier ministre, d'abords à évaluer la nécessité d'une publication dans le cadre de la mission de service public considérée, en fonction des autres services publics et de l'existence d'une offre émanant du secteur privé, ensuite à prendre en compte la dimension internationale de la publication, notamment sur internet, tout en respectant le droit à la mise à disposition des informations publiques en vue de leur réutilisation et le droit d'auteur, enfin à évaluer le fonds éditorial existant dans le ministère, en fonction des droits et contraintes qui s'y appliquent.

Le secrétaire général du ministère réunit au moins une fois par an un comité de publication avec les responsables de programmes comportant des actions de publication et les services prestataires. Un programme annuel de publication ainsi qu'une cartographie justifiée des sites internet selon leur objet doivent être élaborés, et les publications doivent être évaluées. Les opérateurs du ministère doivent être systématiquement associés à cet exercice aux fins d'en assurer la cohérence et l'efficience, *a fortiori* lorsqu'ils ont la mission de publier. Un rapport annuel sur la stratégie ministérielle de publication doit être transmis au conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA).

En ce qui concerne le deuxième axe d'orientation, les modalités de publication et la mutualisation des moyens, pour agir avec plus d'efficacité la circulaire déclare que « les administrations et les opérateurs de l'Etat doivent privilégier le recours à des structures publiques ou privées spécialisées, en veillant au respect des règles relatives aux marchés publics, aux délégations de gestion et de service public et plus généralement aux règles de concurrence », et c'est en fonction de ces critères que le meilleur arbitrage doit être effectué entre une réalisation à l'intérieur des ministères, la délégation à un éditeur public ou l'appel à une entreprise privée et « même l'appel à la sous-traitance implique des compétences de pilotage, donc un niveau d'activité qui n'est le plus souvent pas atteint ».

Si le ministère dispose d'un organisme en mesure d'offrir des prestations professionnelles de publication, celui-ci doit être associé à toute activité de publication menée par les directions, services ou opérateurs du ministère. A défaut, le recours à un autre ministère peut se révéler plus efficient, dans le cadre, le cas échéant, d'une délégation de gestion. Dans certains cas, seule une mutualisation interministérielle peut permettre d'atteindre la taille critique.

Les éditeurs publics institutionnels précédemment cités ont vocation à exercer une activité éditoriale. Le contrat de performance de ces opérateurs spécialisés dans la publication

organise leur prestation de services au sein de l'Etat et assure l'évaluation de leur performance a u travers d'objectifs et d'indicateurs à l'élaboration desquels le COEPIA peut apporter son conseil. Ces éditeurs publics ont vocation à assurer des prestations mutualisées antre ministères ou services publics. Ils gèrent pour leur compte les sous-traitances, les coéditions et de manière générale les relations économiques avec les entreprises privées.

La direction de l'information légale et administrative (DILA), qui résulte de la fusion de la direction de la Documentation française et de la direction des Journaux officiels (décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010) est le « référent interministériel de première intention » pour les administrations de l'Etat et leurs opérateurs en matière de publication. La DILA est à la disposition des administrations pour les conseiller dans leur politique de publication. Elle anime les échanges interministériels sur les thèmes que le COEPIA définit : bases de coûts standards, répertoire des compétences, marchés interministériels, ateliers et clubs professionnels, l'évaluation, l'ergonomie et la tarification d'une publication sur internet, la veille sur les pratiques étrangères ou privées de publication. La DILA est chargée d'animer une bourse qui rapproche les besoins d'impression et de reprographie des capacités internes à l'Etat. Les commandes d'impression et de reprographie lourde des administrations doivent être examinées dans le cadre de ce dispositif destiné à assurer l'efficience des investissements publics. Elle est aussi le support privilégié de la mutualisation interministérielle volontaire pour les différentes fonctions de la publication, l'édition, la fabrication et la diffusion sur le marché, notamment pour les livres et revues, et pour la coopération avec les éditeurs privés.

En ce qui concerne enfin le respect des règles de concurrence, lorsque les activités de publication de l'Etat, qu'elles soient gratuites ou payantes, entrent en concurrence directe avec des publications similaires du secteur privé ou ont vocation à être réutilisées à son initiative ou en collaboration avec lui, il convient de faire preuve d'une vigilance particulière quant aux risques de perturbation d'une activité économique existante ou émergente dans le secteur privé. L'édition doit être précédée d'une analyse du marché considéré.

Les éditeurs publics institutionnels doivent inscrire leur activité dans le cadre fixé par les textes déterminant leurs attributions. Ils doivent respecter les obligations de concurrence et de transparence comptable conformément à l'article L. 410-1 du code de commerce. Le prix de vente au public, qui ne doit pas être abusivement bas, doit couvrir les coûts directs et une quote-part des frais de structure entraînés par l'activité de publication, conformément aux pratiques habituelles des entreprises privées. Les rémunérations exigées par une institution publique pour accéder à certaines données doivent être intégralement répercutées dans le prix de vente au public. Les éditeurs publics institutionnels doivent être dotés d'une comptabilité analytique validée par leur tutelle ou des commissaires aux comptes. Ceux qui n'en seraient pas dotés dans de telles conditions se voient interdire toute publication sur le marché concurrentiel à compter du 1er janvier 2014.

Des activités éditoriales peuvent être confiées aux éditeurs du secteur privé. Selon le Premier ministre : « Une publication ou copublication assurée par un éditeur privé peut s'avérer plus efficiente, moins coûteuse et mieux élaborée qu'une production interne ou simplement sous-traitée, même en cas de publication gratuite ou destinée à une diffusion interne. En effet, l'expérience marchande des éditeurs privés est un facteur d'efficience de la publication au regard des critères de cible, de support, de composition et de diffusion ».

Les relations avec les professionnels privés impliquent de respecter les règles relatives aux marchés publics et au x délégations de gestion et de service public. La tarification est une opération complexe, dont les institutions publiques n'ont pas nécessairement la compétence, c'est pourquoi elles sont invitées à demander l'appui méthodologique de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APTE). Les difficultés rencontrées dans les relations entre les administrations publiques et les entreprises privées peuvent être signalées au COEPIA, qui doit en rendre compte au Premier ministre.