

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 35

PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Rapporteur spécial : M. Bernard VERA

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET ANNEXE	7
II. LA COOPÉRATION ENTRE LA DJO ET LA DDF SE POURSUIT	9
A. DES ATOUTS ET DES COMPÉTENCES PARTAGÉS.....	9
1. <i>L'impression, « cœur de métier » de la DJO</i>	9
2. <i>Le rôle prééminent de la DDF en matière d'édition et de diffusion publique</i>	9
B. UNE MUTUALISATION DES MOYENS COMPTABLES ET INFORMATIQUES DÈS 2008.....	10
C. L'AVENIR DU RAPPROCHEMENT ENTRE LES DEUX DIRECTIONS	10
III. LE PROGRAMME 621 « ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES »	13
A. DES EFFECTIFS EN TRÈS FORTE RÉDUCTION.....	13
1. <i>Un nombre élevé de départs en « cessation anticipée du travail »</i>	13
2. <i>Une mise en place d'un processus de mutualisation des tâches</i>	15
3. <i>Une recrudescence du personnel temporaire</i>	16
B. DES CRÉDITS EN TRÈS LÉGÈRE BAISSE.....	16
C. LES FINALITÉS DU PROGRAMME	18
1. <i>La collecte et traitement des données</i>	18
2. <i>La diffusion des données</i>	19
3. <i>Les activités de soutien technique, administratif et commercial</i>	19
4. <i>Une performance encore mal définie</i>	20
IV. LE PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	25
A. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA DDF	25
B. LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA DDF	26
1. <i>Les activités d'édition, de diffusion et de documentation</i>	26
2. <i>Le renseignement administratif</i>	29
3. <i>Les activités de soutien</i>	30
C. UNE PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT TOURNÉE VERS LE SERVICE RENDU À L'USAGER.....	30
1. <i>Objectif 1 « Faciliter l'accès des usagers à l'information administrative à coût optimal »</i>	30
2. <i>Objectif 2 « Améliorer l'information administrative du public diffusée par la DDF et les CIRA »</i>	31
3. <i>Objectif 3 « Assurer la progression de la diffusion des publications éditées par la Documentation française »</i>	31
4. <i>Objectif 4 « Assurer le soutien au moindre coût »</i>	32
EXAMEN EN COMMISSION	33

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » constitue le **cadre du rapprochement des directions des Journaux officiels et de la Documentation française**. Ce rapprochement s'effectue en pleine mutation technologique, chacune des directions devant faire face à de profondes restructurations.

Ces évolutions conduisent à s'interroger sur la **pertinence de la mise en place, à terme, d'une structure unique**. La question s'impose d'autant plus que les personnels, qui ont consenti à la mise en place de sévères plans sociaux pour faire face aux besoins de modernisation, ont aujourd'hui **besoin d'une visibilité sur le long terme** quant à l'avenir des institutions.

Plus généralement est posée la question de l'avenir d'un **grand pôle public de l'édition, de l'impression et de la diffusion**, capable de maintenir et de d'améliorer la qualité des services rendus.

Deux vecteurs me semblent essentiels afin d'accompagner les évolutions en cours et à venir : la **formation qualifiante des personnels**, tant sur les métiers d'avenir que sur les métiers traditionnels, afin d'optimiser le processus de mutualisation des tâches, et les **investissements indispensables** pour accroître les possibilités de coopération et anticiper sur les évolutions futures.

L'équilibre général du budget annexe est atteint pour 2008, le résultat d'exploitation excédentaire des Journaux officiels permettant d'absorber le déficit de la Documentation française.

La mesure de la performance, tant à la DJO qu'à la DDF, rencontre des **difficultés de mise en place des indicateurs**.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET ANNEXE

Créé le 1^{er} janvier 2007, le budget annexe « Publications officielles et information administrative » rassemble les directions des Journaux officiels (DJO) et de la Documentation française (DDF). Il se caractérise par un recentrage des tâches d'impression et de diffusion en fonction des métiers respectifs de chacune des directions. Sur un plan structurel, l'année 2008 verra la mise en place d'outils communs comptables et informatiques.

Ce rapprochement a été engagé en 2005 par le Secrétariat général du gouvernement, en réponse aux demandes de la Cour des comptes. Il s'inscrivait dans un vaste projet d'« Etat éditeur ». A ce sujet, a été lancé en octobre 2006, un audit général par le ministère du budget et de la réforme de l'Etat, dans le cadre des audits de modernisation, dont les résultats n'ont pas été rendus publics. La DDF s'est, en effet, élevée contre les conclusions de cet audit, basées essentiellement sur ses propres activités alors que l'édition publique représente un périmètre de 250 millions d'euros.

Le présent budget annexe qui, au sens de la LOLF, constitue une mission, représente :

En termes budgétaires : 193,89 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 196,20 millions d'euros en crédits de paiement (CP), contre 194,06 millions d'euros en 2007, en légère hausse (+ 1,1 %).

En termes d'emplois : 1.008 ETPT (1.032 en 2007).

Crédits et emplois de la mission

Programme	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)	Part des CP dans la mission (en %)	ETPT	Part dans la mission (en %)
Accès au droit, publications officielles et annonces légales	143,35	147,12	75,0	600	59,5
Edition publique et information administrative	50,54	49,08	25,0	408	40,5
Totaux	193,89	196,2	100	1.008	100

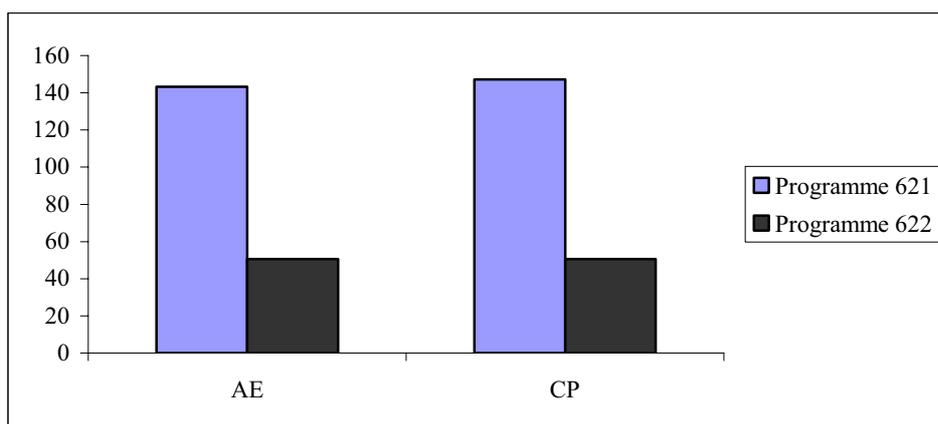
Pour 2008, l'équilibre général du budget annexe est atteint.

Comme les dépenses, les recettes du budget annexe commun, 197,58 millions d'euros attendus pour 2008, sont en légère baisse de 1,5 %, en raison de la diminution des publications sur support papier à la direction des Journaux officiels (- 2,7 millions d'euros) compensée par une légère hausse des recettes de la Documentation française de 0,5 million d'euros, en lien avec les progrès de la numérisation.

Malgré une diminution des effectifs de la mission (- 2,3 %), les dépenses de personnel progressent de 4,7 % et s'élèvent à 72,63 millions d'euros (50,78 millions d'euros pour la DJO et 21,87 millions d'euros pour la DDF). Cette augmentation résulte essentiellement, pour la DDF, de la croissance mécanique du taux de cotisation au titre des pensions, qui atteint 56,2 %, et pour la DJO, des conséquences du plan de modernisation sociale engagé depuis 2006.

La mission est divisée en deux programmes d'inégale importance d'un point de vue budgétaire, correspondant aux activités et missions de chaque direction, respectivement « Accès au droit, publications officielles et annonces légales » pour la direction des Journaux officiels (DJO) et « Edition publique et information administrative » pour la direction de la Documentation française (DDF).

Crédits des deux programmes du budget annexe
(en millions d'euros)



II. LA COOPÉRATION ENTRE LA DJO ET LA DDF SE POURSUIT

A. DES ATOUS ET DES COMPÉTENCES PARTAGÉS

Initiée dès 2004, la coopération entre les deux directions a été amorcée en 2005 par une répartition des activités des deux directions optimisant leurs compétences, la DDF confiant ses travaux d'impression à la DJO et celle-ci lui confiant la diffusion de ses publications.

1. L'impression, « cœur de métier » de la DJO

En 2006, ont été fermés les ateliers d'impression de la DDF à Aubervilliers et désormais **près de 75 % des ouvrages et périodiques de la DDF sont imprimés par la DJO.**

20 agents de la DJO assurent leurs fonctions sur le site d'Aubervilliers. Tout en étant sous l'autorité fonctionnelle de la DDF, ils restent attachés et pris en charge par la DJO.

Si les équipements de la DJO se sont étoffés dans ce domaine en 2006, ils ne permettent toutefois pas de répondre pleinement aux demandes de la Documentation française pour des raisons tenant à la charge de travail ou à la spécificité des travaux d'impression demandés.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le manque d'anticipation des investissements en la matière.

2. Le rôle prééminent de la DDF en matière d'édition et de diffusion publique

La **diffusion** des publications de la DJO représente environ 1,4 million d'euros, soit 10 % de l'ensemble des ventes de publications et ouvrages de la DDF prévues pour 2007. Cependant, les publications des codes et conventions collectives sont en forte baisse car elles subissent la concurrence des « licences » en ligne dont le coût est très attractif (400 euros par an).

Depuis décembre 2005, la direction de la Documentation française assure la diffusion des ouvrages des Journaux officiels, à l'exception des périodiques. En 2007, le champ de la coopération a été étendu aux ouvrages de l'Office des publications officielles de l'Union européenne (OPOCE).

En matière d'édition, la DDF a repris les éditions administratives qui relevaient de la DJO, telles que les publications de la Cour des comptes. Une première coédition a vu le jour début 2006, deux autres sont en cours.

Après le transfert de l'édition d'une cinquantaine d'ouvrages thématiques et rapports à la DDF, les salariés de la DJO et de la SACIJO,

manifestent leur inquiétude face aux accords passés entre la DDF et de grands éditeurs, ils craignent que le secteur et son savoir-faire ne disparaissent totalement de la DJO.

Les directions sont soumises à un impératif de performance qui renvoie à une triple exigence d'efficacité, de qualité du service rendu et d'économie dans la gestion des finances. Le rapprochement de la DJO et de la DDF s'inscrit dans ce schéma.

B. UNE MUTUALISATION DES MOYENS COMPTABLES ET INFORMATIQUES DÈS 2008

Sur un plan structurel, une **agence comptable unique** pour le budget annexe sera mise en œuvre au 1^{er} janvier 2008, dans les locaux de la DJO, l'objectif étant de mettre en place, en 2009, une équipe comptable intégrée travaillant sur un même outil informatique. Une dizaine de salariés de la DDF travailleraient sur le site de la DJO.

Dans le cadre d'une mutualisation étendue, un **schéma directeur informatique commun** aux deux directions redéfinira la fonction informatique des deux directions. Le calendrier prévoit une mise en œuvre opérationnelle de cette fonction informatique commune d'exploitation au mois d'avril 2008, puis la création complète de la structure informatique unifiée en juillet 2008. Elle serait placée sous l'égide du directeur de la DJO, dans les locaux de la DJO, et entraînerait une mutation d'environ 25 personnes.

En parallèle de ce regroupement, les directions mettront en place une gestion commune de la relation clients (GRC) et de la gestion financière sur la base du progiciel en place à la DJO, à l'échéance 2009. Par ailleurs, l'outil de gestion de messagerie utilisé par la DDF pour le renseignement administratif est partagé pour la messagerie du site des Journaux officiels.

C. L'AVENIR DU RAPPROCHEMENT ENTRE LES DEUX DIRECTIONS

Engagé en 2005, le rapprochement consistait en une redistribution des activités d'impression et d'édition entre les Journaux officiels et la Documentation française, dès le début de l'année 2006.

Parallèlement, le rattachement des centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) à la Documentation française a été conduit au fil du premier semestre 2006 et répond à la volonté de créer un **pôle unique de l'information administrative pour un meilleur service aux usagers**.

Il s'agit là de profondes réformes qui ont été menées en très peu de temps et si l'adhésion des personnels des deux directions a été total, il demeure cependant des difficultés, au premier rang desquels la différence de statuts des personnels et les plans sociaux menés par les Journaux officiels.

Si votre rapporteur spécial se félicite du rapprochement entre les deux directions, il attire toutefois l'attention sur la nécessité d'une évolution en étroite concertation avec les organisations professionnelles, rappelant à ce sujet les propos du Secrétaire général du gouvernement : *« la date d'aboutissement de ces différentes collaborations dépend des difficultés qui naîtront des mouvements de personnels impliqués et qui requièrent une concertation poussée avec les organisations syndicales et les intéressés ».*

Une indication est attendue de la révision générale des politiques publiques, qui a travaillé sur l'évolution de l'association entre les directions. Son avis devrait être connu au printemps 2008.

III. LE PROGRAMME 621 « ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES »

Le programme est mis en œuvre, d'une part, par la direction des Journaux officiels, au travers de deux sous-directions et une dizaine de services et, d'autre part, par la société anonyme de composition et d'impression (SACIJO), liée à l'Etat par une convention du 31 décembre 1945.

Le projet de budget 2008 s'inscrit dans une perspective de diminution des effectifs et de stabilité des dépenses, les recettes prévues se maintiennent au niveau de 2007.

En 2008, la DJO poursuivra trois projets importants : la mutualisation des tâches, rendue nécessaire par la réduction des effectifs, la mise en place de la nouvelle plate-forme éditoriale, et la rénovation du système de banques de données juridiques Légifrance.

A. DES EFFECTIFS EN TRÈS FORTE RÉDUCTION

Le programme s'appuie pour 2008 sur **600 ETPT, en baisse de 17 (- 2,5 %)**. Cependant, les **dépenses de personnel, 50,78 millions d'euros**, marquent une **hausse de 5,49 %**, en raison de plusieurs facteurs : versements au départ des personnels dans le cadre la convention de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAAPAT), appels à des contrats à durée déterminée, augmentation du déficit de la caisse des pensions, cotisations employeurs en hausse pour le personnel fonctionnaire, revalorisations du point de la fonction publique.

Les ETPT prennent en compte les emplois temporaires. De ce fait, ils ne reflètent pas le nombre très important de départs prévus pour 2008 dans le cadre du plan de modernisation sociale.

1. Un nombre élevé de départs en « cessation anticipée du travail »

Depuis 2004, la direction des Journaux officiels ne remplace plus les agents partis en retraite ou en préretraite. La réduction du périmètre des emplois résulte du système des cessations anticipées des travailleurs (CATS) qui s'est terminé fin 2006, auquel a succédé la convention de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAAPAT) à la DJO, inspirée du plan mis en œuvre en presse quotidienne parisienne en 2005 (RECAAP). La SACIJO relève de ce dernier dispositif (RECAPS).

Le dispositif de cessation anticipée du travail

Ce dispositif vise à permettre à des agents techniques, ouvriers ou cadres, volontaires remplissant certaines conditions d'âge, d'ancienneté d'interrompre leur activité professionnelle et de bénéficier jusqu'à leur 60^{ème} anniversaire ou leur entrée en jouissance d'une retraite à taux plein, d'un revenu de remplacement très favorable.

Pour ce qui est des conditions de départ, si celles-ci ont pratiquement prolongé, à la SACIJO, celles négociées en presse parisienne, elles ont donné lieu à des modifications substantielles pour la direction des Journaux officiels. Il s'agit, notamment, de l'extension à l'ensemble des catégories de personnels d'un accord initialement réservé aux seuls personnels techniques, du report de l'âge de départ de 50 ans à 55 ans et de la substitution d'une suspension de contrat au licenciement.

Les accords signés en décembre 2006 ont été mis en œuvre début 2007 pour une période couvrant les exercices 2007-2012. Ils concerneront potentiellement, sur la base de départs volontaires validés par la direction, 153 personnes à la direction des Journaux officiels et 138 à la SACI-JO.

La gestion de ces plans constitue, compte tenu de l'importance des effectifs concernés et des effets que les départs auront sur le fonctionnement des Journaux officiels, l'un des enjeux majeurs. Ainsi, à la direction des Journaux officiels, une commission de pilotage paritaire consultative a été spécialement chargée d'en permettre l'exécution dans les meilleures conditions, tant pour les bénéficiaires que pour leur service d'origine.

A la SACIJO, 164 salariés étaient déjà partis avec le système des CATS. A la DJO, entre 2004 et 2006, 22 agents techniques cadres ou non-cadres ont bénéficié d'une préretraite, à partir de 57 ans pour les ouvriers et 57,5 ans pour les cadres techniques.

Perspectives d'évolution des effectifs de la SACIJO

Sorties/Entrées	Avant 2006	2007	2008	2009	2010
Système CATS	- 164				
Système RECAPS		- 69	- 58	- 13	- 3

Source : DJO

Perspectives d'évolution des effectifs de la DJO

Sorties/Entrées	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Retraite directe	- 11	- 1	0	0	0	0
CAAPAT	- 45	- 20	- 23	- 19	- 19	- 2
Recrutement externe	+ 5	+ 4	0	0	0	0
Sorties/Entrées	- 51	- 17	- 23	- 19	- 19	- 2

Source : DJO

Pour faire face à la fois à la réduction des effectifs et aux besoins de continuité du service public, la DJO s'est engagée dans un processus de mutualisation des tâches. Elle est également contrainte de faire appel à des recrutements temporaires, au-delà des engagements pris ces dernières années.

2. Une mise en place d'un processus de mutualisation des tâches

Compte tenu de l'importance du dispositif des départs en cessation anticipée du travail, qui devrait toucher plus d'un quart des effectifs de la direction des Journaux officiels et la moitié des effectifs de la SACI-JO, **la DJO s'est lancée en 2007 dans un plan de mutualisation des tâches, basé sur le redéploiement, la mobilité et la formation des personnels de la DJO et de la SACI-JO**. L'objectif est d'assurer une meilleure unité des personnels au-delà des tâches segmentées de vérification et de fabrication effectuées respectivement par les personnels de la DJO et de la SACI-JO¹.

La mutualisation des tâches à la DJO

L'implication de la SACIJO dans les structures de la direction des Journaux officiels se généralise. Ce principe de mutualisation, déjà en place dans trois services (documentation juridique, systèmes d'information et fabrication), doit être renforcé pour favoriser la réorganisation autour d'un outil commun : la nouvelle plate-forme éditoriale (NPPE). Il permettra de gagner en délai, en qualité et de réduire globalement les effectifs.

Depuis le début de l'année 2007, 75 salariés de la SACIJO ont rejoint les services de la direction des Journaux officiels.

Pour 2008, le service des annonces officielles complétera sa mutualisation (jusqu'à 16 personnes prévues dans les accords) en plaçant les salariés SACIJO au sein des équipes éditoriales en fonction du calendrier de la mise en place de la NPPE, et deux salariés devraient compléter le service de la documentation juridique.

Sur le sujet, votre rapporteur spécial salue les conditions de mise en place du processus, en concertation avec les personnels. Toutefois, il relaie leur inquiétude sur :

- les difficultés qui pourraient apparaître quant aux échelles de salaire et aux différences de statuts.

- la nécessité de formations qualifiantes, tant sur les métiers d'avenir que sur les métiers traditionnels.

Eu égard au succès des plans de cessation anticipée d'activité et afin de faire face aux obligations de service public et de qualité, la DJO est amenée à recruter du personnel temporaire, au-delà des engagements des années passées, afin d'assurer la transition entre les départs et la fin des formations.

¹ L'article 22 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 « permet que les salariés de la SACIJO soient employés à des travaux relevant de la DJO ».

3. Une recrudescence du personnel temporaire

Un accord avec les organisations syndicales signé en août 2005 visait une meilleure gestion des flux saisonniers, sans avoir recours aux CDD. Instaurant un système de poly-aptitude, il devait permettre à une équipe formée à cet effet d'effectuer le traitement de tous les types d'annonces officielles.

Après une importante réduction des contrats à durée déterminée (CDD) en 2005 et 2006, la direction des Journaux officiels est à nouveau contrainte de faire appel à une main-d'œuvre temporaire (16,09 équivalents temps plein en 2006, 37 en 2007, estimés à 50,5 ETPT en 2008 à la DJO). En ce qui concerne le personnel temporaire, des estimations effectuées en mai 2007 conduisent à évaluer les besoins pour 2007 et 2008 à 50,5 ETPT par an au lieu du maximum autorisé de 31,08 fixé pour les deux dernières années.

Ces recrutements permettront de faire face aux charges de travail pendant la période de transition entre les départs anticipés et la formation des effectifs engagés dans la mutualisation des tâches.

Votre rapporteur spécial regrette la mise en place tardive des formations.

B. DES CRÉDITS EN TRÈS LÉGÈRE BAISSSE

Les crédits demandés pour 2008 s'élèvent à **143,35 millions d'euros en AE et 147,12 millions d'euros en CP**, en très légère baisse (- 1,1 %) par rapport à 2007. Ils représentent près de 75 % de l'ensemble des crédits de la mission.

Crédits et effectifs du programme 621

	AE <i>(en millions d'euros)</i>	Evolution 2008/2007 <i>(en %)</i>	CP <i>(en millions d'euros)</i>	Evolution 2008/2007 <i>(en %)</i>	ETPT
2006	138,50		135,28		565
2007	142,01	2,47	148,74	9,05	617
2008	143,35	0,93	147,12	-1,10	600

Les dépenses de fonctionnement, avec un montant de **82,94 millions d'euros**, sont en baisse de 4,06 % par rapport à 2007 et s'inscrivent dans la poursuite de la modernisation engagée par les Journaux officiels. **Par rapport à l'exécution 2006, elles sont en baisse de 34 %.**

La baisse de 29 % des achats (11,2 millions d'euros) correspond à la diminution des achats de papier et, très légèrement, de la sous-traitance.

La situation de la caisse des pensions n'a toujours pas évolué, aucune décision n'a été arrêtée et le déficit atteint environ 5,5 millions d'euros. Votre rapporteur spécial, comme les années précédentes, attire l'attention sur ce chiffre qui évolue chaque année.

Les dépenses de fonctionnement informatique (3,9 millions d'euros) affichent une hausse de 23 %, due essentiellement au renouvellement du marché Légifrance.

Les dépenses de personnel de la SACIJO (45,7 millions d'euros) sont identiques à 2007 et prennent en compte les allocations versées à l'occasion des départs anticipés.

Les dépenses d'investissement, 13,4 millions d'euros en crédits de paiement, sont en baisse de 5,5 %. Deux projets de grande envergure ont été lancés les années précédentes : la rénovation du système de production des bases de données juridiques de Légifrance et la nouvelle plate-forme de production éditoriale destinée à automatiser le maximum de traitements, fiabiliser les délais et améliorer la qualité. La demande 2008 pour ces deux postes est respectivement de 1,45 million d'euros et 1,04 million d'euros.

La gestion des bases de données Légifrance est maintenant totalement prise en charge par la DJO, hormis l'hébergement.

Deux nouveaux projets en commun avec la direction de la Documentation française visent à la mise en place d'une agence comptable commune et d'une division des services informatiques commune (1,6 million d'euros en AE et 1 million d'euros en CP).

Ce rapprochement structurel va dans le sens d'une coopération plus étroite et d'une meilleure gestion des coûts.

Les dépenses d'impression affichent une légère hausse qui correspond aux travaux exécutés pour la Documentation française, et en particulier à **deux forts tirages** : la « lettre aux éducateurs » (1.250.000 exemplaires) et les affiches du Président de la République (70.000 exemplaires). Les tâches d'impression sont totalement assurées par la SACI-JO.

Les recettes de la direction des Journaux officiels, 180,08 millions d'euros, sont en baisse de 2,7 millions d'euros.

Avec 161,29 millions d'euros, les recettes des annonces légales se situent sensiblement au même niveau qu'en 2007 et constituent 89,6 % des produits. Après le BODACC, la réforme du code des marchés publics en 2005, en supprimant la publication obligatoire, a ouvert le secteur des annonces de marchés publics à la concurrence. Malgré cela, la confiance du marché s'est maintenue vis à vis de la DJO.

C. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme a pour finalités le développement des moyens pour acquérir, traiter et diffuser ces données sous forme imprimée et/ou par voie électronique, dans des conditions garantissant leur intégrité, dans les meilleurs délais et à moindre coût.

Il est découpé en trois actions, qui correspondent aux métiers exercés par la direction des Journaux officiels : collecte et traitement des données (action 1), diffusion des données (action 2) et activités de soutien technique, administratif et commercial (action 3).

1. La collecte et traitement des données

Les tâches d'intégration et d'édition des données sont prises en charges par la première action, qui regroupe les crédits nécessaires à la collecte, au traitement et à la conservation des données à moindre coût et sans altération, du point de vue de l'utilisateur et du contribuable. Les priorités de la direction des Journaux officiels concernent l'adaptation des personnels à leurs nouvelles activités et la poursuite de la mutualisation des compétences engagée avec les personnels de la SACI-JO et de la direction de la Documentation française.

Les crédits demandés pour cette action, **55,96 millions d'euros en AE et 57 millions d'euros en CP**, représentent 39 % du budget et mobilisent **156 ETPT**.

Les besoins globaux de fonctionnement, 44,17 millions d'euros, sont en baisse de 8 %. Cette baisse est due à la poursuite de la dématérialisation des données. Ils concernent essentiellement : la sous-traitance pour la saisie, l'intégration et la mise en forme des données, réalisée par la SACI-JO (37,65 millions d'euros), et la collecte des annonces (3,8 millions d'euros). Les dépenses envisagées pour les autres sous-traitants, 2,4 millions d'euros, sont en baisse de 46 %.

Mise en place des projets SOLON et WALDEC

L'année 2007 a vu la mise en place de deux projets importants au regard de la réduction des coûts : en avril, le projet SOLON (système d'organisation en ligne des opérations normatives), qui supprime l'essentiel des charges de saisie et de mise en forme se rapportant à l'édition « Lois et décrets », et le projet WALDEC (Web des Associations librement déclarées) et permettra une visibilité nationale du monde associatif.

Les publications des ministères et du Conseil d'Etat passent désormais par SOLON, le déploiement s'achèvera progressivement au cours du second semestre 2007 pour couvrir aussi les lois et les actes des autorités administratives indépendantes.

Le projet WALDEC a démarré en avril 2007 et fournit une passerelle logicielle entre la base WALDEC, hébergée par le ministère de l'intérieur, et la base la direction des Journaux officiels, qui permet le transfert des annonces relatives aux créations, modifications et dissolutions d'associations loi 1901 en vue de leur publication au Journal officiel des associations et fondations d'entreprises (JOAFE). A ce jour, 55 départements utilisent ce moyen de transmission.

2. La diffusion des données

L'**action 2** regroupe les activités visant à diffuser, au moindre coût, par tout moyen approprié, les textes en vigueur. Un programme d'investissement important est consacré à la modernisation de l'outil de production des bases de données juridiques mises en ligne sur le site « **legifrance.gouv.fr** », en service depuis 2002. Le dispositif a été lancé en 2005 et connaîtra sa première application dès janvier 2008. Ce nouveau système devrait apporter une réelle plus-value en matière d'information de l'utilisateur, avec une vision des textes à travers le temps.

Les activités de diffusion, 49,53 millions d'euros en AE et 51,04 millions d'euros en CP, représentent 34,6 % du total des crédits de la mission, en baisse de 5,2 %, et 237 ETPT (- 20).

3. Les activités de soutien technique, administratif et commercial

Les crédits affectés aux activités transversales sont inscrits à l'**action 3** et concernent les fonctions de la direction, des services des ressources humaines, financier et comptable, des moyens généraux, des systèmes d'information, du budget, de la gestion économique et du pilotage.

Dans le cadre des évolutions organisationnelles et procédurales en cours, la DJO et la DDF ont pris la décision d'unifier leur gestion informatique, qui sera opérationnelle en 2009 et permettra des économies au niveau du budget annexe commun. Une agence comptable commune verra le jour début 2008.

Les crédits consacrés au soutien s'élèvent à **37,85 millions d'euros en AE et 39,07 millions d'euros en CP** et représentent essentiellement les

dépenses de personnel (24,86 millions d'euros) affectés dans les services de soutien : ressources humaines, financier et comptable, gestion économique et pilotage, informatique, moyens généraux, soit 207 ETPT. Ces crédits sont nettement en hausse par rapport à 2007, respectivement + 17,8 % en AE et 12,3 millions d'euros en CP, et + 10 ETPT.

Votre rapporteur spécial accorde une attention particulière à la gestion des ressources humaines et, en particulier, à la formation qualifiante des personnels, tant sur les métiers d'avenir que sur les métiers traditionnels, afin d'optimiser le processus de mutualisation des tâches.

4. Une performance encore mal définie

Trois objectifs mesurent la performance du programme, dont les indicateurs ont fait l'objet de réajustements par rapport à 2007.

a) Objectif 1 « Recueillir, traiter et conserver à moindre coût et sans altération les données

Il s'agit, pour la DJO, de mettre en œuvre des mesures destinées à promouvoir la saisie à la source, gage de gain de temps et d'économie de moyens.

Le premier indicateur mesure le taux moyen de saisie à la source, qui est passé de 58,2 % en 2005, à 66,6 % en 2006. La prévision pour 2007 est un taux de 80 %, et la cible 2008 de 95 %, date où il devrait disparaître. La mise en place et le développement des projets Solon et Waldec permettent cet objectif. L'indicateur n'entraîne pas de commentaire particulier.

Le second indicateur mesure le pourcentage d'annonces traitées en moins de cinq jours et porte sur environ 130.000 annonces par an. Il s'agit de suivre le délai de publication des annonces constituant avis d'appel d'offres du bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), qui est un secteur très concurrentiel. Le délai examiné est compris entre la date de dépôt de l'annonce et la date de parution aux Journaux officiels.

La cible 2007 a été réactualisée à la baisse, de 90 à 78 %, en raison du taux de réalisation obtenu en 2006 (76 %). La direction des Journaux officiels explique cette erreur d'appréciation par plusieurs facteurs : une augmentation du nombre des annonces, un besoin de formations supplémentaires du personnel aux nouveaux outils de gestion de la relation commerciale (GRC) et de la nouvelle plate-forme éditoriale (NPPE), un manque de polyvalence des personnels et un travail encore important de saisie manuelle pour certains formulaires de marchés européens.

Le BOAMP intégrant la NPPE en 2008, un taux de 85,6 % est attendu en 2008 et 90 % pour la cible à atteindre en 2009.

La DJO est optimiste et espère rester concurrentielle dans le domaine. Compte tenu du savoir-faire de la direction en la matière, la cible devrait pouvoir être atteinte, ce qui nécessite toutefois une nécessaire formation des personnels aux nouveaux outils informatiques.

Un **troisième indicateur** « **Coût moyen de traitement de la page pondérée** » tend à mesurer les efforts de productivité de la DJO en vue de diminuer les coûts de collecte et de traitement des données.

Cet indicateur a évolué depuis 2007. L'exécution avait dégagé un coût moyen de traitement de la « page publiée » supérieur de 70 % aux prévisions, soit 123,53 euros pour une prévision de 87 euros.

La direction des Journaux officiels a justement considéré qu'il était plus significatif de mesurer l'impact des mesures de modernisation techniques et sociales au travers d'une notion nouvelle de « page pondérée ».

Sera prise en compte toute page traitée quel que soit le support de publication et quelle que soit la valeur ajoutée par l'équipe éditoriale selon la difficulté de traitement des pages. Certaines pages requièrent, en effet, peu d'intervention humaine ou peu de technologie particulière, d'autres nécessitent au contraire une intervention plus importante.

La performance sera mesurée par le rapport entre le coût complet de traitement de la totalité des pages (incluant les coûts directs des services éditeurs et de production prépresse) sur le nombre pondéré de pages traitées. La détermination de ce nombre pose des difficultés de deux ordres : trouver des critères de pondération suffisamment stables dans le temps pour permettre l'observation jusqu'à l'année cible 2010, et donner une valeur indicative de référence reposant sur un échantillonnage susceptible d'erreur.

S'il paraît en effet plus judicieux de pondérer toutes les pages traitées, votre rapporteur spécial relève toutefois l'instabilité des critères sur lesquels repose la mesure de la performance. Sans critères stables, la mesure ne pourra pas encore être appréciée l'année prochaine.

b) Objectif 2 « Diffuser les données le plus largement possible en ayant recours aux vecteurs appropriés »

Le **premier indicateur** vise à mesurer la pertinence et la qualité des outils de diffusion dématérialisée, à travers l'audience et le degré de satisfaction des visiteurs des sites Legifrance.gouv.fr et Journal-officiel.gouv.fr. Il est mesuré par le rapport entre le nombre de visiteurs uniques sur le site et le coût du site.

Après un ratio de 8,28 en exécution 2006, la prévision 2007 a été revue à la baisse, de 9,61 à 7,92. Pour 2008, la prévision est de 9,81. La cible 2010 à atteindre est de 12.

La nouvelle version de Légifrance en janvier 2008 présentera des modifications substantielles qui apporteront une nette amélioration quant à la

recherche et offrira des informations complémentaires, ainsi qu'une vision des textes à travers le temps. Elle devrait permettre une évolution du ratio.

Le calcul est identique pour le site Journal-officiel. Le ratio est inférieur, avec 6,67 en exécution 2006, une prévision 2007 actualisée de 6,59 à 6,73, tendant vers une cible de 6,92 en 2010.

Le **deuxième indicateur** mesure la satisfaction des visiteurs du site Journal officiel par une enquête de satisfaction auprès d'un échantillonnage de visiteurs du site. Compte tenu de la faiblesse de la cible par rapport aux prévisions 2007 (63 pour 62), il présente assez peu d'intérêt.

Le **troisième indicateur** mesure le coût de la diffusion et n'attire pas de réflexion particulière. La coopération avec la DDF en matière de diffusion devrait logiquement entraîner la baisse de ces coûts.

c) Objectif 3 « Assurer à moindre coût le soutien »

La mesure de la performance fait l'objet pour la deuxième année consécutive d'un changement des indicateurs, qui ne permet ni d'évaluer, ni de comparer les coûts. Cette modification répond à une uniformisation demandée par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi.

Il s'agit de mesurer l'efficacité de la gestion bureautique et la gestion des ressources humaines.

Le premier indicateur est calculé par le ratio du coût des achats, de la maintenance et de la formation bureautiques sur le nombre total de postes de travail de la direction des Journaux officiels.

Votre rapporteur spécial craint que cette mesure ne soit pas pérenne. Elle devra certainement être revue en 2009 lorsque la structure informatique commune à la DJO et à la DDF sera effective. La mesure de la performance ne peut reposer sur des variables.

L'efficacité de la gestion des ressources humaines est mesurée par le ratio effectifs gérant les ressources humaines sur les effectifs gérés. **Votre rapporteur spécial relève que les prévisions annoncées pour 2007 par la direction des Journaux officiels situent le ratio à 3,06 et à 1,93 à la direction de la Documentation française.**

Observations de votre rapporteur spécial sur le programme 621

Une **nouvelle plate-forme éditoriale**, mise en place en 2008, facilitera la réorganisation de la direction des Journaux officiels et **permettra de gagner en délai et en qualité**.

Les **plans de modernisation sociale** (CAPAAT à la DJO et RECAPS à la SACIJO) **ont entraîné un nombre de départs importants**.

La direction des Journaux officiels et la SACIJO sont engagées dans un processus de **mutualisation des tâches**, qui permettra à terme des équipes polyvalentes. Ce processus a reçu la totale adhésion des personnels. Cependant, **la différence de statuts et de salaires doit se régler en concertation**.

Les réductions d'effectifs ne doivent pas se traduire par une diminution de la qualité du service public.

La mise en œuvre de la LOLF nécessite une mesure efficace de la performance. Les réformes en cours n'ont pas encore permis une mesure efficace dans ce domaine. **La définition de certains indicateurs repose sur des phénomènes aléatoires, le choix des critères ne permet pas la définition de périmètres constants**.

IV. LE PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

Ce programme retrace pour la seconde année, au sein du budget annexe « Publications officielles et information administrative », les activités de la direction de la Documentation française (DDF). Il reprend et développe les activités exercées, jusqu'en 2006, par la direction et les centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA), au sein du programme 129 du budget général et d'un compte de commerce.

Direction d'administration centrale des services du Premier ministre, la Documentation française exerce une mission de service public en matière d'information générale sur l'actualité politique, administrative, économique et sociale française, étrangère et internationale.

Le programme est divisé en trois actions, deux correspondent aux métiers exercés par la DDF et la troisième est une action de soutien.

Crédits et effectifs du programme 622

(en millions d'euros)

	AE	CP	ETPT	Part dans le programme
Action 1 Edition, diffusion, documentation	30,71	30,21	280	60,77%
Action 2 Renseignements administratifs	11,68	11,42	49	23,13%
Action 3 Soutien	8,13	7,43	79	16,10%
Total	50,52	49,06	408	100%

Source : direction de la Documentation française

A. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA DDF

Après le fort endettement du compte de commerce fin 2002 (9,9 millions d'euros), la Documentation française, grâce à la mise en place d'un plan de consolidation fin 2003, a redressé son chiffre d'affaires et son résultat d'exploitation. Son endettement s'est sensiblement réduit, passant de 11 millions d'euros fin 2002 à 6,5 millions d'euros fin 2006. Parallèlement, les effectifs ont été réduits de 15 % sur la période (- 50 au 31 décembre 2007).

Principaux résultats financiers du compte de commerce

(en millions d'euros)

	Chiffre d'affaires net	Résultat d'exploitation	Recettes (hors subvention)	Taux de recouvrement	Créances clients à recouvrer	Endettement total	Endettement net
à fin 2002	14,61	- 1,05	16,61	72,8%	5,35	11,26	5,90
à fin 2003	14,90	- 0,52	15,12	72,1%	5,66	9,41	3,75
à fin 2004	14,96	+ 0,28	15,19	69,4%	5,48	8,66	3,17
à fin 2005	15,09	+ 0,31	16,12	74,3%	4,51	7,31	2,80
à fin 2006	17,67	+ 0,83	17,59	75,7%	4,58	6,52	1,93

Source : direction de la Documentation française

Pour 2008, les crédits du programme représentent 50,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et 49,08 millions d'euros en crédits de paiement, en très légère augmentation, 1,02 %, par rapport à 2007.

Les recettes sont attendues à hauteur de 17,5 millions d'euros, en hausse de 3 % par rapport à la prévision de recettes du PLF 2007.

Les **crédits de personnels** (titre 2) représentent 43,2 % de l'ensemble des crédits du programme. Ils passent de **21,16 millions d'euros à 21,87 millions d'euros entre 2007 et 2008, en augmentation de 3 %**, et correspondent à **408 emplois, exprimés en ETPT**. Le glissement vieillesse technicité (GVT) qui mesure l'évolution de la masse salariale résultant des évolutions de carrière des agents (changements d'échelon, de grade et de corps), est estimé à 1,6 %, ce qui représente une évolution de la masse salariale de 340.000 euros en 2008. Les **dépenses de personnel** progressent également en raison de la prise en compte d'une forte hausse du taux de cotisations au CAS pensions de 56,02 %.

B. LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA DDF

1. Les activités d'édition, de diffusion et de documentation

L'action 1 retrace les activités de la Documentation française en matière de collecte documentaire, d'édition, de diffusion, de distribution et de formation. Les crédits représentent 60,8 % de l'ensemble du programme et s'élèvent à **30,71 millions d'euros en AE et 30,21 millions d'euros en CP**. Avec **280 ETPT**, les charges de personnel atteignent 15,46 millions d'euros, en très légère augmentation par rapport à la loi de finances initiale 2007.

(1) La collecte de ressources documentaires

Les tâches de production de ressources documentaires relèvent du département des Centres documentaires, qui est chargé de l'une des missions de service public de l'institution : collecter, organiser et diffuser l'information sur l'actualité politique, économique et sociale, en France et à l'étranger.

Le centre exerce également sa veille et sa production documentaire sur l'Union européenne à travers les fonds « Sources d'Europe » et emploie 31 personnes à ce titre. La direction a obtenu le label « Relais Europe Direct », donné par la Commission européenne.

(2) L'information administrative

En la matière, la Documentation française assure les productions des sites internet « service-public.fr », « vie-publique.fr », « ladocumentationfrancaise.fr ». Avec plus de 40 millions de visites par an sur ces sites, la DDF est un acteur clé de l'information publique sur internet.

L'institution est ainsi l'opérateur du portail de l'administration française, « **service-public.fr** », qui a pour mission d'informer l'utilisateur et de l'orienter vers les services qui lui permettent de connaître ses obligations, d'exercer ses droits et d'accomplir ses démarches. Depuis avril 2007, le site « pme.service-public.fr », destiné aux petites et moyennes entreprises et aux indépendants, est en ligne dans le cadre du plan PME 2007 « Simplifications administratives pour les PME ».

Le portail « **vie-publique.fr** », ouvert en juin 2002, est destiné à toute personne intéressée par les politiques publiques de la France et de l'Europe, et guide l'internaute, par des liens éditorialisés, sur des documents de référence, repérés et sélectionnés sur les sites publics. L'information se fait essentiellement par une veille régulière sur les sites.

Le site « **ladocumentationfrancaise.fr** » présente les ressources et les produits de l'institution à tous les clients, actuels et potentiels. Est particulièrement diffusée la bibliothèque des rapports publics, base de données rassemblant des documents collectés sur les sites publics, qui a pour but d'assurer une conservation durable des rapports (5.000 rapports disponibles) émanant de la sphère publique ainsi que leur accessibilité, sans limitation de durée. Créé en 1996, le site a mis en ligne une nouvelle version en juillet 2007, avec une orientation commerciale affirmée. Il est entièrement réalisé en interne.

Coûts de fonctionnement des sites internet en 2006

(en milliers d'euros)

	service- public.fr	vie-publique.fr	Ladocumentation- française.fr	Total
Coûts de développement et de gestion du site	255	113	38	406
Coûts de consultation	283	41	30	354
Coûts de personnel	1 268	1 169	740	3 177
Total des coûts de fonctionnement	1 806	1 323	808	3 937
Nombre d'agents en équivalent temps plein	24.42	20.22	14.91	59.55

L'**activité éditoriale** de la Documentation française a été renforcée par une circulaire du Premier ministre en date du 24 mars 2005, qui recommande aux administrations de lui confier l'édition de leurs publications généralistes.

En compte propre, un département spécifique a pour activité principale de concevoir des projets éditoriaux. En 2006, l'institution s'est efforcée de renforcer et multiplier ses partenariats avec les administrations, en répondant dans les meilleures conditions à l'ensemble de leurs demandes. Plus d'une centaine d'administrations ont demandé à la DDF d'être leur éditeur et leur diffuseur.

En matière de **coéditions**, la DDF, dans le souci de diversifier son public, a engagé des collaborations avec divers partenaires, dont le Seuil jeunesse, les Editions Odile Jacob, France Info, Le Pèlerin, Bayard, Gallimard.

Deux coéditions sont déjà parues avec la direction des Journaux officiels : le « guide des associations » en 2006, le « guide du bureau de vote » en 2007. Un « guide du handicap » est prévu.

La Documentation française, dans le cadre d'une **structure de diffusion commune à la direction des Journaux officiels** mise en place en 2005, poursuit le développement de son activité de diffuseur et de distributeur d'un grand nombre d'organismes publics nationaux et internationaux.

Plus de 30 éditeurs font appel à l'institution pour la diffusion de leurs publications, parmi lesquels la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, l'association française d'ingénierie touristique (AFIT) l'ENA, l'OCDE, le Conseil de l'Europe...

(3) Une nouvelle activité : la formation

La DDF développe depuis 2005 une offre de formation en ligne payante par l'intermédiaire de son site « **formation-public.fr** », destinée à accompagner la formation continue des fonctionnaires des trois fonctions publiques et à préparer aux concours de la fonction publique.

2. Le renseignement administratif

Il est pris en charge par l'action 2, dont les crédits, hors personnels, représentent **9,32 millions d'euros en AE et 9,08 millions d'euros en CP**. Les dépenses de personnel, en légère baisse par rapport à 2007, s'élèvent à 2,36 millions d'euros pour 49 ETPT.

L'action retrace l'activité des Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) en faveur du renseignement administratif par téléphone, qui ont été rattachés à la Documentation française au cours du mois de mai 2006. Cette activité a pris une réelle ampleur avec la création fin 2003 du numéro unique « Allo 39-39 ».

D'un point de vue organisationnel, le secrétariat général des CIRA a été intégré à la direction de la Documentation française par décret¹, ce qui a permis de mutualiser certaines fonctions support, gestion financière, gestion des ressources humaines notamment. Les principaux objectifs de ce rattachement sont un meilleur pilotage global de l'activité liée au renseignement administratif, une mutualisation des moyens, la constitution d'une base de renseignements multicanal (internet et téléphone, notamment), et améliorer, au final, le service rendu à l'utilisateur.

Les téléopérateurs répondent aux questions simples à l'aide d'une base de connaissances constituée de fiches rédigées par les informateurs du second niveau (tous services confondus) et orientent les usagers vers les administrations compétentes grâce à une base de données géographiques à la fabrication de laquelle concourent de nombreux services (Caisse des dépôts et consignations, INSEE, ministère de l'intérieur, etc.) et dont la maintenance est assurée par les agents d'orientation des CIRA.

A ce sujet, un rapport de M. Denis Schrameck, inspecteur général des finances, rendu en juin 2007 à l'issue d'une mission d'audit de modernisation relative à l'accueil à distance des administrations, préconise la suppression des CIRA au profit du traitement des questions au niveau de chaque ministère.

Votre rapporteur spécial attire l'attention sur la qualité de la réponse apportée par les CIRA à l'utilisateur. Il souligne que, en la matière, si des réductions de coût sont certainement nécessaires, l'intérêt de l'utilisateur doit primer sur les questions financières.

Les dépenses liées au fonctionnement de « Allo service public 39-39 » représentent 8,36 millions d'euros en AE et 8,10 millions d'euros en CP, et le fonctionnement des CIRA représente 960.000 euros en AE et CP.

¹ Décret n° 2006-531 du 11 mai 2006.

3. Les activités de soutien

Les crédits de l'action 3 concernent les **dépenses de l'administration générale de la DDF** et s'élèvent à **8,13 millions d'euros en AE et 7,43 millions d'euros en CP, en très nette augmentation, 58 %, par rapport à 2007**. En effet, le périmètre est élargi pour 2008 aux dépenses des moyens généraux, de formation, de restauration des agents, de déplacement, d'informatique de soutien et de travaux d'investissements.

C. UNE PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT TOURNÉE VERS LE SERVICE RENDU À L'USAGER

La performance est mesurée, en 2008, à travers quatre objectifs, regroupant six indicateurs. Un objectif supplémentaire vise à évaluer l'efficacité de la gestion assurée par la sous-direction de la DF.

1. Objectif 1 « Faciliter l'accès des usagers à l'information administrative à coût optimal »

Cet objectif porte sur la première action et permettra de **suivre l'évolution de l'efficacité socio-économique des deux systèmes d'information « service-public.fr » et « Allo 39-39 »**.

L'objectif commun est de répondre efficacement aux usagers à un coût optimal. Le coût par visite sur le portail internet ou par appel au service téléphonique doit permettre de suivre l'évolution de l'efficacité socio-économique et les efforts de maîtrise des coûts.

Les deux indicateurs présentés dans la loi de finances 2007 ont été rassemblés en un seul et figurent dans un même tableau. Ils mesurent le **coût par consultation du portail internet** et le **coût unitaire d'un renseignement téléphonique**. Le premier est calculé en faisant le ratio du coût complet annuel de « service-public.fr » et du nombre de consultations. **La prévision 2008 est fixée à 0,07 euro**, la cible pour 2010 restant à ce chiffre.

L'augmentation par rapport à 2005 (0,05) s'explique par la très forte augmentation des consultations sur l'année en question. Les prévisions de coût pour 2008 s'élèvent à 2,7 millions d'euros, les prévisions de consultations étant fixées à 38,66 millions.

Le coût unitaire du renseignement délivré par téléphone est nettement plus élevé : 3,5 euros prévus pour 2008, la cible 2010 étant fixée à 3,4 euros. Alors que l'accès de l'utilisateur au cours d'une navigation sur internet est automatisé, le renseignement par téléphone fait appel à une prestation d'un opérateur, chargé de répondre aux questions courantes des usagers ou d'orienter vers d'autres centres de renseignements les appels plus complexes. Ce coût peut être réduit par rapport à 2005 (4,4 euros) et 2006 (3,9 euros) car

un nouveau marché public, pour les appels téléphoniques de premier niveau, a été conclu avec un opérateur « moins disant ».

2. Objectif 2 « Améliorer l'information administrative du public diffusée par la DDF et les CIRA »

Cet objectif est, comme en 2007, associé à deux indicateurs visant à **mesurer la satisfaction des visiteurs du portail « service-public.fr » et la qualité du service de renseignement administratif par téléphone**. Ils sont mesurés par des organismes externes, indépendants et certifiés.

Le site service-public.fr donne toute satisfaction, avec 97 % d'internautes satisfaits en 2006, et un nombre de visites en progression de 6 % (plus de 30 millions) pour la même année. Une nouvelle progression est attendue en 2007 à 35 millions de visites satisfaites, la cible se situant en 2010 à 43,3 millions de visites, dont 42 millions satisfaites, soit un taux de 97 %.

Le deuxième indicateur n'a pu être renseigné pour 2006 avant la fin du marché de gestion de la plateforme téléphonique « Allo 39-39 ». Une enquête de satisfaction des usagers est menée en 2007. En 2005, le taux de satisfaction atteint est de 80 %, l'objectif pour 2010 est de 96 %.

3. Objectif 3 « Assurer la progression de la diffusion des publications éditées par la Documentation française »

Le troisième objectif est mesuré par un indicateur « Attractivité commerciale des publications éditées par la Documentation française ».

Cet objectif a été simplifié par rapport à l'année précédente. L'indicateur de suivi du résultat annuel d'exploitation disparu avec le compte de commerce, un nouvel indicateur porte sur le nombre total d'exemplaires d'ouvrages et de périodiques **édités** et **vendus** par la Documentation française sur une année, rapporté au nombre total des **nouveautés éditées** cette même année. Cet indicateur permettra de mesurer l'attractivité commerciale des publications de la DF.

La base 100 est constituée par la valeur brute du ratio calculée pour l'année 2004.

Après un fort ratio de 122 en 2005, dû aux très fortes ventes de deux titres (Traité du référendum et Petit guide de la constitution européenne), le ratio pour 2006 a chuté à 84 : si le nombre d'exemplaires vendus en 2006 a diminué de 5,3 % (708.750 contre 848.700), le nombre de nouveautés a augmenté de 21 % (390 contre 323 l'année précédente).

Avec une cible de 827.750 vendus en 2010 et 350 nouveautés éditées, l'institution espère atteindre un ratio de 110.

4. Objectif 4 « Assurer le soutien au moindre coût »

Cet objectif a été mis en place en avril 2007, à la suite du changement de cadre budgétaire de la Documentation française. Il vise à **évaluer l'efficacité de la gestion assurée par la sous-direction de l'administration de l'institution.**

Il s'agit de mesurer le ratio d'efficacité bureautique tel que préconisé dans l'annexe 6 de la circulaire du 12 mars 2007 de la direction du budget, en rapportant la somme des coûts bureautiques de la direction de la Documentation française sur le nombre de postes informatiques.

En 2006, ce ratio s'élève à 471 euros par poste informatique pour 395 postes installés, hors CIRA (426 euros prévus en 2007 pour 390 postes). Il devrait progresser à compter de 2008 en raison du rajeunissement du parc planifié pour cette date.

Une mutualisation des moyens informatiques de la DDF et de la direction des Journaux officiels est envisagée dans les années à venir et devrait permettre une baisse des coûts.

Le second indicateur vise à mesurer **l'efficacité de la gestion des ressources humaines.** Il présente un ratio effectifs gérants/effectifs gérés. Il s'élèvera en 2007 à 1,93 pour 415 agents gérés.

Une partie de la gestion étant déléguée à la direction des services administratifs du Secrétariat général du gouvernement et non chiffrée, on peut s'interroger sur la pertinence de cette mesure.

Observations de votre rapporteur spécial sur le programme 622

Parallèlement au redressement de sa situation financière, la direction de la Documentation française a fortement développé ses activités. Elle est engagée dans un projet de service articulé autour de l'offre numérique, la charte éditoriale et le renseignement administratif.

Les sites internet de la Documentation française connaissent un réel succès, avec plus de 40 millions de visiteurs en 2007.

La DDF a émis de fortes réserves sur les conclusions de l'audit de modernisation relatif à « l'Etat éditeur » basées, selon elle, essentiellement sur ses propres activités alors que l'édition publique représente un périmètre de 250 millions d'euros.

Le rapport remis suite à l'audit de modernisation sur l'accueil à distance des administrations préconise la suppression des CIRA au profit du traitement des questions au niveau de chaque ministère. A ce sujet, il importe de **ne pas sacrifier l'intérêt de l'utilisateur dans l'objectif d'une meilleure rentabilité.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 octobre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu M. Bernard Véra, rapporteur spécial, sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Bernard Véra, rapporteur spécial, a indiqué que la mission « Publications officielles et information administrative » était entrée dans sa première année d'existence, voire de coexistence, puisqu'il s'agissait du rassemblement des deux directions, Journaux officiels et Documentation française, au sein d'un budget annexe unique.

Il a précisé qu'il avait pris la dimension de la complexité des conditions du rapprochement au fil des nombreuses auditions qu'il avait menées auprès de la direction des Journaux officiels (DJO) et de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO), des organisations syndicales et de la direction de la Documentation française (DDF). Il a souhaité alors consacrer un peu plus de temps pour présenter ce contexte particulier et se réserver ainsi la possibilité de faire ultérieurement une communication complémentaire sur les crédits.

Il a tout d'abord abordé l'historique du rapprochement entre les deux directions, indiquant qu'il avait été préconisé, dès 2005, par le Secrétaire général du gouvernement, dans le double souci de modernisation de l'Etat et de réduction des coûts, et qu'il visait à recentrer les directions sur leurs métiers respectifs : l'impression pour les Journaux officiels et l'édition et la diffusion pour la Documentation française.

Il a rappelé qu'à cette date, la direction des Journaux officiels était engagée dans un processus de dématérialisation des données et sur la voie de la numérisation croissante de sa production, alors que la Documentation française, pour sa part, était lancée dans un plan de consolidation afin de faire face à l'endettement de son compte de commerce.

La mission étant en place depuis le 1^{er} janvier 2007, **M. Bernard Véra, rapporteur spécial,** a indiqué que les tâches d'impression avaient été totalement abandonnées par la DDF, et reprises en partie par les Journaux officiels, beaucoup de travaux demeurant sous-traités pour des raisons de charge de travail ou techniques. En matière d'édition et de diffusion, il a constaté que les travaux délégués restaient à développer et étaient circonscrits, actuellement, aux codes, conventions collectives et quelques ouvrages et rapports institutionnels. Sur un plan structurel, il a ajouté qu'une agence comptable et un schéma informatique communs seraient mis en place dès 2008.

Evoquant l'avenir du rapprochement de la DJO et de la DDF, il a considéré que les évolutions conduisaient aujourd'hui à s'interroger sur la pertinence de la mise en place, à terme, d'une structure unique. Il a ajouté que

cette question s'imposait d'autant plus que les personnels, qui avaient consenti à la mise en place de plans sociaux sévères pour faire face aux besoins de modernisation, avaient aujourd'hui besoin d'une visibilité sur le long terme. Il a indiqué que, de l'évolution concrète de la coopération entre les deux entités et à partir des spécificités de chacune d'entre elles, émergeraient les perspectives d'avenir, même si, plus globalement, c'était la question d'un grand pôle public de l'édition, de l'impression et de la diffusion qui était posée.

Il a en effet précisé que la DJO devait régler d'importants problèmes de réductions d'effectifs, alors que la DDF devait poursuivre, parallèlement au redressement de sa situation financière, le développement de ses activités.

M. Bernard Véra, rapporteur spécial, a souligné que la dématérialisation des données, qui concernent déjà 80 % des publications des Journaux officiels saisies à la source, et la réduction des publications papier, avaient contraint la DJO à réduire fortement ses effectifs depuis 2004. Il a ajouté que l'année 2008 coïnciderait avec la mise en place aux Journaux officiels de deux chantiers importants : le système rénové des bases de données juridiques du site « Légifrance » et une nouvelle plate-forme éditoriale, qui permettrait un fonctionnement avec un personnel réduit.

Il a constaté que ce dernier projet, en particulier, avait poussé la direction des Journaux officiels à lancer un plan de mutualisation des tâches, fondé sur le redéploiement, la mobilité et la formation des personnels de la DJO et de la SACIJO, l'objectif étant d'assurer une meilleure unité des personnels au-delà des activités très segmentées de vérification et de fabrication, et de favoriser la réorganisation autour de la nouvelle plate-forme éditoriale. Il en a conclu que la mutualisation des tâches, si elle était séduisante, ne se faisait pas sans soulever des difficultés dont, au premier rang, la différence de statuts des personnels.

Il a ensuite évoqué les plans sociaux, calqués sur le plan de cessation anticipée de travail de la presse parisienne, qui avaient été mis en place à la DJO et à la SACIJO fin 2006. Il a précisé qu'ils concernaient potentiellement 153 personnes à la DJO et 138 à la SACIJO. Il a souligné que l'estimation ne pouvait qu'être imprécise, car elle dépendait de démarches volontaires des agents.

Il a remarqué que de nombreux effectifs avaient déjà souhaité en profiter et étaient partis, alors que la nouvelle plate-forme éditoriale n'était pas encore mise en place. Il a relevé que la DJO était, à ce jour, dans une situation transitoire et qu'elle était contrainte, pour faire face aux besoins de qualité de production et de conditions de travail, de recruter des personnels temporaires, bien au-delà des engagements de 30 ETPT par an, pris ces dernières années (50,5 ETPT pour 2008).

M. Bernard Véra, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que de profondes réformes avaient été menées en très peu de temps à la Documentation française. Il a précisé qu'elle avait engagé le redressement de

sa situation financière, son endettement étant revenu de 11 millions d'euros en 2002 à 6 millions d'euros fin 2006, et que les effectifs avaient été réduits de 50 unités. Il a constaté que, parallèlement, l'institution s'était attachée à développer ses activités, le chiffre d'affaires étant passé de 14,6 millions d'euros en 2002 à 17,6 millions d'euros fin 2006. Il a ajouté que les centres interministériels des renseignements administratifs (CIRA) et le service « Allo 39-39 » avaient en effet été pris en charge par la Documentation française et qu'en matière d'information administrative, les sites internet « Service-public », « Vie-publique », « Formation-publique », « La documentation française » remportaient un très vif succès, avec plus de 40 millions de visiteurs en 2007.

Il a cependant tenu à préciser que l'avenir de la Documentation française restait encore imprécis. En effet, il a indiqué qu'en ce qui concernait le renseignement administratif, un audit de modernisation portant sur l'accueil à distance des administrations préconisait la suppression des CIRA au profit du traitement des questions au niveau de chaque ministère. Il a ajouté que, si le coût du renseignement était encore élevé (3,5 euros prévus pour 2008, la cible 2010 étant fixée à 3,4 euros), il considérait que cette solution irait à l'encontre de l'intérêt de l'utilisateur, car l'avantage des CIRA était leur interministérialité, qui permettait d'apporter des réponses complètes et fiables. Il a précisé qu'ils jouaient en quelque sorte un « rôle d'observatoire de l'attente des usagers du service public ».

Il a également rappelé qu'un audit de modernisation portant sur l'Etat éditeur avait été engagé en octobre 2006, et que les résultats n'avaient pas été rendus publics, car la DDF avait émis de fortes réserves sur les conclusions, très critiques à son égard et fondées essentiellement sur ses propres activités, alors que l'édition publique représentait un périmètre de 250 millions d'euros.

En conclusion, **M. Bernard Véra, rapporteur spécial**, a indiqué que les deux directions avaient chacune intérêt au rapprochement et que l'adhésion des personnels était totale. Il a ajouté que deux vecteurs lui semblaient essentiels afin d'accompagner les évolutions en cours et à venir : la formation qualifiante des personnels, tant sur les métiers d'avenir que sur les métiers traditionnels, afin d'optimiser le processus de mutualisation des tâches, et les investissements indispensables pour accroître les possibilités de coopération et anticiper sur les évolutions futures.

Il a précisé qu'une première indication pourrait être donnée par la revue générale des politiques publiques qui avait été lancée et serait rendue publique dans les semaines à venir.

Eu égard à sa volonté de prolonger ses travaux, il a ensuite **proposé de réserver sa position jusqu'à l'examen définitif du budget par la commission, le jeudi 22 novembre 2007.**

M. Jean Arthuis, président, a évoqué avec le rapporteur spécial la possibilité que l'ensemble des imprimeries de l'Etat soit recensé.

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative » figurant dans le projet de loi de finances pour 2008.