

MISSION « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

M. Bernard Véra, rapporteur spécial

I. PROGRAMME 621 « ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES »	2
A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION 2007	2
1. <i>Des recettes globales en hausse apparente de 11,6 %</i>	2
2. <i>...mais des recettes d'annonces légales en baisse continue : - 7,6 %</i>	3
3. <i>Des dépenses générales au niveau de 2006</i>	3
4. <i>Une diminution importante du plafond d'emplois, conséquence des plans de départs anticipés à la retraite</i>	4
B. PERFORMANCE DU PROGRAMME	5
1. <i>Une mesure de la performance difficile en matière de dématérialisation des données</i>	5
2. <i>Des efforts en matière de diffusion des données mal récompensés</i>	6
3. <i>Un coût de soutien affecté par les changements de périmètre de l'indicateur</i>	6
II. PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	6
A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	7
1. <i>Un fort taux d'engagement pour l'action 1 « Edition, diffusion et documentation »</i>	7
2. <i>Une sous-consommation de 30 % des crédits de fonctionnement de l'action 2 « Renseignement administratif »</i>	8
3. <i>Une consommation satisfaisante des dépenses de personnel</i>	8
B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE	9
1. <i>Une performance atteinte pour le site « Service-public.fr »</i>	9
2. <i>Le renseignement téléphonique pêche par son coût élevé : 4,96 euros par appel</i>	9
3. <i>Une mesure de l'attractivité commerciale de la Documentation française complexe</i>	10

L'année 2007 a été marquée par la réunion des Journaux officiels et de la Documentation française, au sein d'un budget annexe commun, constituant la mission « Publications officielles et information administrative », divisée en deux programmes correspondant respectivement aux activités des deux directions.

Le rapprochement de ces actions publiques répond à une double nécessité : d'une part, mettre en conformité le budget annexe des Journaux officiels, mission mono-programme en 2006, avec l'article 7 alinéa 2 de la LOLF et, d'autre part, optimiser l'offre de service aux usagers et aux acteurs de la vie publique en rassemblant les potentialités de chacune des directions en matière de diffusion, d'édition, d'impression et d'information publique.

Votre rapporteur spécial relève que la situation globale apparaît stable dans un contexte de mutualisation des moyens et de réduction des effectifs. Il souligne que la poursuite de la numérisation et la mise en place de plans de départs anticipés à la retraite à la DJO et à la SACI-JO ont été les deux principaux leviers d'action pour 2007.

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

Le budget annexe commun représente **186,48 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **172,71 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, et en termes d'emplois, **1.032 ETPT**.

Le programme 621 totalise près de 80 % des crédits du budget annexe. Près de la totalité des AE ouvertes ont été consommées, soit 140,32 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits de paiement atteint 91 %, soit 135,71 millions d'euros. Le plafond d'ETPT a atteint 565, en baisse de 52 ETPT par rapport aux prévisions.

Compte tenu d'une réalisation en recettes de 180,7 millions d'euros, **le résultat excédentaire du programme 621 s'élève à 44,98 millions d'euros**, qui sont venus abonder le budget annexe commun.

A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION 2007

1. Des recettes globales en hausse apparente de 11,6 %...

Les recettes globales encaissées par la DJO se sont élevées à **180,70 millions d'euros pour 2007, en léger retrait par rapport à la prévision** initiale de 182,85 millions d'euros. En réalité, la **hausse de 11,6 %** affichée par rapport aux recettes encaissées l'année précédente n'est pas significative car elle correspond à des encaissements restés en instance fin

2006, compte tenu de la mise en place de la nouvelle application de gestion/relations clients ayant entraîné des retards de facturation.

2. ...mais des recettes d'annonces légales en baisse continue : - 7,6 %

Les recettes des annonces légales ont atteint 130,23 millions d'euros. Elles sont en baisse de 7,6 % par rapport à 2006.

Une partie des recettes des annonces légales se trouvant désormais en secteur concurrentiel, votre rapporteur spécial s'étonne de l'estimation optimiste de plus de 20 % faite en loi de finances initiale (162,1 millions d'euros).

3. Des dépenses générales au niveau de 2006

Avec 135,71 millions d'euros, les dépenses se situent au même niveau que l'année écoulée. La consommation des crédits de paiement est inférieure de près de 9 % aux prévisions de la loi de finances initiale.

Les autorisations d'engagement sont en légère augmentation, 140,32 millions d'euros contre 138,5 millions d'euros en 2006.

a) Les dépenses de fonctionnement reflètent la hausse des dépenses de la SACI-JO

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 83,06 millions d'euros, en hausse de 3,5 % en AE et 4,5 % en CP. Cette hausse résulte en partie de l'inscription au titre de ces dépenses, depuis 2006, des **dépenses salariales de la SACI-JO, qui ont atteint 49,3 millions d'euros, en hausse de 6,2 % par rapport à 2006** malgré une diminution des effectifs dans le cadre du plan RECAPS, soit 328 ETPT en 2007 contre 383 en 2006. Cette hausse résulte d'un rappel de taxe professionnelle suite à un contrôle fiscal et au recours aux heures supplémentaires dans le cadre des réorganisations.

Elles se caractérisent par un fort taux d'engagement des AE qui ont dépassé de 1,8 million d'euros les prévisions de la loi de finances initiale du fait de l'engagement de marchés pluriannuels, le recours à la fongibilité ayant permis de couvrir cette somme à partir de crédits non consommés (2,5 millions d'euros) en titre 5.

Hors SACI-JO, les dépenses de fonctionnement sont inférieures de près de 9 % aux prévisions de la loi de finances initiale. Elles sont passées de 50,38 millions d'euros en 2004 à près de 35 millions d'euros en 2007, résultat de l'effort de modernisation engagé et de la mutualisation des moyens des services de la DJO et de la DDF pour faire face aux mutations technologiques du secteur.

b) Une consommation de 48 % des dépenses d'investissement

Les dépenses du titre 5 se sont élevées à 5,4 millions d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP.

Elles sont marquées par une faible consommation des crédits, 72 % des AE et 48 % des CP. Suite au report d'exécution de la réorganisation des services et du réaménagement des infrastructures (9,7 millions d'euros) dont le marché n'a pu être notifié fin 2007, les crédits ont été reportés sur 2008. Un décalage est également constaté sur l'opération de la nouvelle plate forme (NPPE).

L'année 2007 a vu la poursuite des projets en cours, réaménagements de locaux avec le rassemblement des personnels sur le site unique de la rue Desaix en lien avec les départs anticipés et la mutualisation des personnels de la SACI-JO, nouvelle plate-forme éditoriale (NPPE), rénovation des bases de données juridiques avec l'ouverture du nouveau site Légifrance le 1^{er} janvier 2008, nouvelle application de la gestion relation/clients (GRC) et relations commerciales.

Au total, 13,41 millions d'euros ont fait l'objet de reports de crédits sur 2008 en AE et 3 millions en CP¹.

c) Les dépenses de personnel sont en hausse de près de 4 %

Votre rapporteur spécial relève l'augmentation constante des dépenses de personnel, malgré la baisse des effectifs.

Les départs dans le cadre du plan CAAPAT et ses conséquences (recours aux contrats à durée déterminée et mutualisation des personnels DJO/SACIJO pour faire face aux réorganisations que cela implique) pèsent sur les charges de personnel qui s'élèvent à 46,7 millions d'euros, en hausse de près de 4 % par rapport à 2006, malgré la baisse des effectifs. L'excédent des dépenses SACI-JO a pu être compensé par des redéploiements de crédits provenant du titre 5.

Ces dépenses se décomposent en 35,87 millions d'euros de salaires et cotisations, 10,8 millions d'euros en indemnités liées au plan CAAPAT, 7,4 millions d'euros de versements à la caisse de pensions, en augmentation (+ 0,4 million d'euros).

L'année 2007 a vu la mise en place de la cotisation au CAS pensions pour les fonctionnaires détachés à la DJO, pour un montant de 433.000 euros.

4. Une diminution importante du plafond d'emplois, conséquence des plans de départs anticipés à la retraite

Le plafond d'emplois s'établit, fin 2007, à 565 ETPT, en diminution de 52 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2007,

¹ Arrêté du 28 mars 2008 portant reports de crédits.

qui ne tenait pas compte du plan de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAPAAT) signé en décembre 2006. Le plan CAAPAT, basé sur le volontariat, devrait concerner, d'ici 2012, 153 personnes à la DJO et 138 à la SACI-JO (plan RECAPS). **64 % des salariés remplissent les conditions pour rentrer dans le dispositif CAAPAT.**

Pour faire face aux postes vacants, la DJO a eu recours à près de **30 ETPT en contrat à durée indéterminée**. La direction des Journaux officiels précise que le recours aux CDD **diminuera dès la fin 2008** et que le plan CAAPAT entraînera bien une économie de postes permanents.

Votre rapporteur spécial constate la lente réduction des effectifs (de 645 ETPT en 2004 à 565 ETPT en 2007). Il apprécie, toutefois, que les évolutions se fassent en concertation avec les personnels et qu'aucun conflit majeur ne soit intervenu à la DJO.

B. PERFORMANCE DU PROGRAMME

L'analyse de la performance de la direction des Journaux officiels a connu peu de modification par rapport à 2006. **Votre rapporteur spécial relève des résultats contrastés, des difficultés de mesure subsistent pour cette deuxième année d'application de la LOLF, qui ne permettent pas de rendre compte des efforts déployés.**

1. Une mesure de la performance difficile en matière de dématérialisation des données

En matière de **saisie à la source des données**, l'écart de 6,3 points entre prévision et réalisation du taux est révélateur tant des difficultés rencontrées dans le cadre du plan de dématérialisation du processus d'acquisition des données que de la difficulté de la mesure de la performance à atteindre. Sur 469.351 pages publiées, **345.782 pages ont fait l'objet d'une saisie à la source, soit 73,7 %**.

La DJO maintient cet indicateur, mais **elle revoit à la baisse les prévisions** pour tenir compte des pages blanches et des pages reprises qui représentent environ 10 % du total des pages publiées.

La publication des annonces du BOAMP dans un délai de moins de cinq jours reste en deçà de l'objectif fixé à **90 %**. Si la cible n'est pas atteinte, il faut cependant le rapprocher du taux **de 76 % atteint en 2006**.

Votre rapporteur spécial relève l'importance de la performance dans ce domaine, ces annonces se situant dans un secteur très concurrentiel. La DJO maintient également cette mesure et envisage de l'étendre à d'autres types d'annonces au PLF 2009.

Comme en 2006, la direction rencontre des difficultés de mesure du **coût moyen de traitement de la page publiée**. **Le coût prévu pour 2007 est dépassé de 65 %** (126,34 euros contre une prévision de 82,2 euros). **Ces mauvais résultats ne rendent pas compte des efforts de productivité de la direction des Journaux officiels**, qui a décidé de faire évoluer cet indicateur vers celui de « coût moyen de traitement de la page traitée pondérée » afin de prendre en compte la complexité et les coûts de traitement de certaines pages.

2. Des efforts en matière de diffusion des données mal récompensés

Le coût très élevé de fonctionnement du site Légifrance par visiteur, 9,61 euros pour une cible de 5,46 euros, tient en partie au coût de l'hébergement du site auprès d'un prestataire externe. Il ne permet pas d'apprécier les efforts déployés en la matière par la DJO, **l'indicateur se révèle peu significatif** et n'a d'ailleurs pas été maintenu dans le PAP 2008.

La productivité de la DJO est encore mesurée par le biais du coût de diffusion (papier et internet) qui atteint en 2007 47,56 millions d'euros, en très légère diminution (un million d'euros) par rapport à l'année précédente, mais en retrait de la cible attendue à 46,4 millions d'euros.

3. Un coût de soutien affecté par les changements de périmètre de l'indicateur

L'indicateur de coût de soutien global divisé par le total des dépenses est affecté par des changements de périmètre qui émousent l'intérêt d'une comparaison d'un exercice à l'autre.

Les indemnités de départ dans le cadre des dispositifs CAAPAT et RECAPS ont des conséquences sur les indicateurs de cet objectif et n'ont pas permis d'atteindre la cible envisagée.

Le poids des dépenses de personnel (DJO et SACI-JO) par rapport aux dépenses totales atteint **71,66 %**, dépassant de près de **3 points la prévision**. Les dépenses de personnel de la DJO sont en hausse de près de 4 % et celles de la SACI-JO de 6,2 % malgré les baisses d'effectifs, respectivement de 52 et 54 ETPT.

II. PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

Le chiffre d'affaires de la Documentation française **a atteint 17,6 millions d'euros**, dépassant légèrement la prévision initiale (+ 3,6 %).

L'année 2007 confirme la réussite du plan de consolidation mis en place fin 2003. Les objectifs ont été atteints, la Documentation française a redressé son chiffre d'affaires, **son endettement s'est sensiblement réduit**, le découvert du compte de commerce de 2 millions d'euros a été remboursé, 0,6 million d'euros de charges à payer 2006 ont été décaissés sans consommation de crédits de paiement. Enfin, 50 emplois ont été supprimés en 4 ans.

Votre rapporteur spécial se félicite que les propositions faites en ce sens par son collègue François Marc, alors rapporteur spécial du budget des services généraux du Premier ministre, lors de son contrôle budgétaire sur la Documentation française¹, aient été suivies.

A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le taux de consommation des crédits de paiement n'atteint que 76 %, soit 37 millions d'euros, sur 48,62 millions d'euros de crédits de paiement ouverts.

94 % des en autorisations d'engagement ouvertes ont été consommées, soit 46,15 millions d'euros.

1,46 million d'euros a fait l'objet de reports de crédits de 2007 sur 2008 en AE et 0,8 million d'euros en CP².

1. Un fort taux d'engagement pour l'action 1 « Edition, diffusion et documentation »

97 % des AE ouvertes au titre de la première action ont été engagées, soit 32,53 millions d'euros. Le principe de pluri-annualité des AE s'est fortement appliqué courant 2007 afin de couvrir la durée intégrale des marchés publics passés pour des durées excédant l'année civile notamment pour les dépenses liées aux travaux d'impression et à l'hébergement des sites internet.

En revanche, **les dépenses des activités de diffusion** se sont élevées à 26,15 millions d'euros, **en sous-consommation de 19 %**. Ceci s'explique essentiellement par 2,5 millions d'euros de dépenses sur avoirs des administrations inscrites alors qu'elles ne consomment pas de crédits budgétaires. Par ailleurs, les achats de matières premières se sont révélés en baisse et un reversement de TVA prévu initialement en charges financières n'a pas donné lieu à consommation de CP.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, la sous-consommation des crédits s'explique par un report d'engagement en 2008 d'un

¹ Sénat, rapport n° 394 (2003-2004).

² Arrêté du 28 mars 2008 portant report de crédits.

montant de 0,7 million d'euros suite à l'infructuosité d'un appel d'offre concernant des travaux d'extension.

2. Une sous-consommation de 30 % des crédits de fonctionnement de l'action 2 « Renseignement administratif »

L'action 2 rassemble les crédits relatifs aux CIRA et au service d'information téléphonique « ALLO 3939 ».

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 4,83 millions d'euros, soit 62 % des crédits ouverts en loi de finances initiale (7,88 millions d'euros). Elles sont constituées pour l'essentiel du coût de la plate forme externalisée de réponse téléphonique de « Allo service public – 39 39 ». La sous-consommation des crédits s'explique, à la fois, par une progression du nombre d'appels moins importante que prévu, un dispositif exceptionnel de crise qui n'a pas eu à être mis en œuvre et enfin, le lot optionnel de réponse aux « courriels » n'a été activé qu'en novembre 2007.

3. Une consommation satisfaisante des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel concernent les trois actions du programme et constituent la totalité des crédits de l'action 3 Soutien. **Elles s'élèvent à 46,7 millions d'euros.**

Globalement, le taux de consommation de 97 % des dépenses du titre 2 est satisfaisant, mais il existe un écart de réalisation entre les actions.

Une surconsommation de 7,7 % apparaît au titre de l'action 3. La prévision initiale des dépenses de personnel entre les trois actions a été effectuée sommairement en juin 2006, à une époque où la Documentation française ne disposait pas de tout le détail des rémunérations par services. Les écarts par rapport à la prévision initiale devraient être résorbés pour l'exercice 2008.

Les dépenses de personnel de l'action 2 sont en sous-consommation de 20 %, avec un total pour le titre 2 de 1,97 million d'euros consommés sur 2,49 millions d'euros ouverts.

Conformément au plan de consolidation du 23 février 2003, le nombre d'emplois à la Documentation française a fortement diminué depuis 2003. A ce jour, elle rémunère **382 ETPT**, en retrait par rapport à une prévision de 415.

Votre rapporteur spécial constate les difficultés rencontrées par la Documentation française en matière de prévisions de dépenses, dues au changement de nomenclature comptable entre le compte de commerce et du budget annexe. Il restera attentif aux prochaines estimations des besoins.

B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE

1. Une performance atteinte pour le site « Service-public.fr »

Le premier objectif vise à mesurer le coût du renseignement donné aux usagers. Compte tenu du grand succès du site « Service-public.fr » qui a reçu, en 2007, 40 millions de visites, **le coût unitaire du renseignement, moins de 7 centimes d'euro par consultation, est très satisfaisant.**

38,8 millions de visites satisfaites, soit 3,8 millions de plus que la prévision initiale pour 2007, portent le **taux de satisfaction des visiteurs à 97 %.**

2. Le renseignement téléphonique pêche par son coût élevé : 4,96 euros par appel

En revanche, **le renseignement donné par téléphone reste élevé avec 4,96 euros par appel, en augmentation d'un euro par rapport à la réalisation de 2006.** Les CIRA 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 ».

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. La direction de la Documentation française a annoncé, à l'occasion du PLF 2008, une réduction du coût car un nouveau marché public, pour les appels téléphoniques de premier niveau, a été conclu avec un opérateur « moins disant ».

En ce qui concerne la satisfaction des usagers, le principe de préservation de l'anonymat des appels reçus sur la plateforme téléphonique ne permet pas de rappeler les usagers pour tester leur degré de satisfaction, qui est mesuré par le seul fait de décrocher, **la mesure se révélant sans véritable portée.**

Les dépenses engagées au titre du renseignement représentent 9,8 millions d'euros en AE et 6,8 millions d'euros en CP, et mobilisent 35 ETPT.

L'information aux usagers atteint, dans son ensemble, une belle performance malgré le coût élevé du renseignement téléphonique. Le comité de modernisation des politiques publiques de décembre 2007 préconise le rassemblement des 9 sites CIRA en un seul. Cette décision devrait permettre de réduire sensiblement les coûts du renseignement téléphonique.

Cependant, votre rapporteur spécial attire de nouveau 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.

3. Une mesure de l'attractivité commerciale de la Documentation française complexe

La Documentation française s'est donné pour objectif une meilleure diffusion pour un plus grand nombre de titres. En d'autres termes, il est recherché une progression du nombre d'exemplaires vendus, gage de performance et de qualité de la diffusion commerciale, même en cas de production constante.

Le premier indicateur « **Diffusion commerciale des publications éditées par la Documentation française** » est égal au ratio des exemplaires d'ouvrages diffusés à titre payant sur une année sur le nombre total des nouveaux titres d'ouvrages diffusés cette même année, à partir d'une valeur brute obtenue en 2004.

Les ventes 2007 approchent 676.000 exemplaires alors que le nombre de nouveautés s'est élevé à 395 titres, dont 314 pour tiers. **Le ratio, atteint 20 points pour 2007, en baisse par rapport au chiffre de 84 obtenu en 2006.**

Cet objectif a été simplifié dans le PLF 2008, 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.

Un second indicateur vise à mesurer la performance économique de la Documentation française à travers l'évolution du rétablissement financier de ses activités industrielles et commerciales. Le résultat d'exploitation pour 2007 atteint 447.000 euros pour une prévision de 350.000 euros. Cet indicateur n'est pas repris au PAP 2008.