

N° 394

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **Documentation française**,*

Par M. François MARC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Administration.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Améliorer et clarifier les conditions d'exercice de ses missions par la Documentation française

- 1) Dans la perspective d'un équilibre financier de l'ensemble des activités concurrentielles de la Documentation française, définir précisément la liste des activités commerciales et non commerciales, sur la base de la nouvelle comptabilité analytique en préparation.**
- 2) Envisager le recentrage stratégique des activités de la Documentation française dans le cadre d'une concertation au niveau européen, étudiant le retour sur expériences des administrations étrangères.**
- 3) Atteindre l'objectif de mise en ligne de l'ensemble des rapports publics sur la bibliothèque des rapports publics, conformément à l'objectif fixé par la circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1999.**
- 4) Garantir le respect du caractère limitatif des crédits de personnel de la Documentation française en procédant à des dotations suffisantes en loi de finances initiale sur le chapitre 31-05 du budget des services du Premier ministre.**
- 5) Assurer le fonctionnement continu du comité des publications.**

Réorganiser la gestion interne sur la base d'objectifs et d'indicateurs de performance

- 6) Respecter les délais de passage à une nouvelle comptabilité analytique au plus tard début 2005.**
- 7) Etablir des objectifs et des indicateurs de performance fondés sur la part des ouvrages de l'administration publiés par la Documentation française.**
- 8) Etablir le prix de vente des publications sur la base de l'équilibre financier à atteindre, compte tenu des informations fournies par les fiches-produits.**
- 9) Renforcer le contrôle interne de gestion pour garantir la cohérence entre les objectifs stratégiques et le pilotage opérationnel.**
- 10) Organiser prioritairement les formations en fonction des objectifs figurant dans le plan de consolidation.**
- 11) Contractualiser dans un cadre pluriannuel les dépenses de la Documentation française relatives au développement des sites gratuits de services publics.**

Redéfinir les relations entre la Documentation française et les administrations partenaires

12) Etablir des comparaisons de coûts des opérations d'édition et de distribution internes à chaque administration et lorsque ces missions sont confiées à la Documentation française.

13) Envisager de nouvelles coopérations entre la Documentation française et les Journaux officiels pour la diffusion de leurs publications, en prenant appui sur le réseau commercial de la Documentation française.

14) A la faveur du rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels, procéder à des économies d'échelle pour les opérations de renouvellement de l'outil de production.

15) Améliorer le taux de recouvrement des créances de la Documentation française, en envisageant une responsabilisation des administrations clientes en cas de retards de paiements répétés.

16) Dans le cadre du développement des actions de formation sur Internet, envisager d'utiliser les compétences acquises par la Documentation française en matière de formation des fonctionnaires pour disposer de nouvelles ressources propres.

INTRODUCTION

Créée à la Libération par un décret du 19 octobre 1945, la Documentation française – alors appelée direction de la documentation et de la diffusion – est issue de la fusion de deux services de la Résistance, mis en place en 1942 à Londres et à Alger, ainsi que du service d'analyse de la presse étrangère. Les circonstances dans lesquelles est née la Documentation française ont imprimé sa mission : faire pièce à la propagande de Vichy, répondre aux besoins d'information de la Résistance et du gouvernement provisoire de la République française. A la Libération, la nécessité d'élaborer et de **diffuser une information publique non liée à des groupes d'intérêts privés** a conforté et pérennisé l'actuelle direction de la Documentation française, aujourd'hui rattachée au secrétariat général du gouvernement des services du Premier ministre.

En application des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre a décidé, en 2002, de conduire une mission de contrôle budgétaire sur la Documentation française, compte tenu de ses difficultés financières structurelles, notamment du compte de commerce n° 904-19 retraçant ses opérations à caractère industriel et commercial. Dans ce cadre, votre rapporteur spécial a adressé deux questionnaires à la Documentation française, au début et à l'issue de la présente mission de contrôle. Il a recueilli les observations de personnalités qualifiées lors d'auditions¹ et a effectué un contrôle sur pièces et sur place au siège de la Documentation française quai Voltaire, à Paris, ainsi qu'à l'atelier de fabrication de la Documentation française à Aubervilliers.

La présente mission de contrôle a été conduite dans un contexte de **réorganisation interne à la Documentation française** depuis 2001, ainsi que d'un **contrôle de la Cour des comptes** mené en 2001 et 2002 et portant sur la période 1995-2000. Par souci d'efficacité et afin de favoriser le développement des synergies dans l'exercice des prérogatives de contrôle, votre rapporteur spécial a souhaité attendre les conclusions de la Cour des comptes avant de présenter à votre commission ses propres observations. Votre commission des finances a été destinataire du référé de la Cour des comptes en date du 30 octobre 2003, ainsi que de la réponse du Premier ministre du 23 février 2004. En application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, le référé a été transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat trois mois après avoir été adressé au Premier ministre, soit le 30 janvier 2004.

¹ Voir en annexe 2 la liste des personnes auditionnées par votre rapporteur spécial.

Suite au contrôle de la Cour des comptes, la Documentation française a mis en place un plan de consolidation, dont les premiers éléments de résultats ont été portés à la connaissance de votre rapporteur spécial lors d'une audition, le 8 juin 2004, du nouveau directeur de la Documentation française depuis le 15 mars 2004, M. Olivier Cazenave, successeur de Mme Sophie Moati.

Dans un contexte de mutations techniques, commerciales et industrielles, **votre rapporteur spécial a souhaité identifier la nature et la réalité des difficultés financières, conjoncturelles ou structurelles, aujourd'hui rencontrées par la Documentation française. L'évaluation de cette situation nécessite d'apprécier l'impact des réformes en cours, au regard de l'exercice conjoint d'une mission de service public et d'activités à caractère industriel et commercial par un service doté du statut de direction d'administration centrale.**

Après une présentation liminaire des missions de la Documentation française, votre rapporteur spécial a analysé les réformes en cours : la réorganisation engagée depuis 2001 et le plan de consolidation décidé suite au contrôle de la Cour des comptes, dont les principales préconisations ont été rappelées.

Votre rapporteur spécial a enfin analysé successivement, au regard de la situation budgétaire actuelle, des pistes de réforme plus radicales : d'une part, s'agissant du mode de financement dual – par le budget général de l'Etat et des ressources propres retracées dans le compte de commerce – et d'autre part en ce qui concerne les possibilités d'évolution statutaire, notamment la transformation de la Documentation française, administration centrale, en établissement public industriel et commercial (EPIC).

PREMIÈRE PARTIE :

UNE DIRECTION AUX ACTIVITÉS DIVERSES

La direction de la documentation et de la diffusion, prédécesseur de la Documentation française, a été créée par un décret du 19 octobre 1945, publié au Journal officiel du 23 octobre 1945.

Le décret n° 47-2148 du 13 novembre 1947 portant transfert de la direction de la documentation à la présidence du conseil (secrétariat général du gouvernement) l'a intégrée au secrétariat général du gouvernement.

Ses attributions ont longtemps été fixées par le décret n° 50-1600 du 30 décembre 1950, relatif aux attributions de la direction de la documentation et de la diffusion.

Celles-ci sont aujourd'hui définies par le décret n° 76-125 du 6 février 1976 relatif aux attributions de la direction de la Documentation française, qui lui donne également son actuelle appellation officielle de « *direction de la Documentation française* »¹.

Sur la base de ce décret, votre rapporteur spécial a étudié successivement les fonctions commerciales et non commerciales de la Documentation française, dans le contexte d'un respect obligatoire des règles de concurrence avec les éditeurs privés et d'un essor des nouvelles technologies qui a conduit à la création et au développement de sites Internet d'information publique.

¹ Ce décret est reproduit en annexe 1.

I. LES ACTIVITÉS COMMERCIALES DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE : UN RÔLE CLASSIQUE D'ÉDITEUR

A. *DES MISSIONS COMMERCIALES D'INFORMATION GÉNÉRALE ET D'ÉDITION PUBLIQUE*

1. La base juridique

a) *Des compétences affirmées*

Conformément au décret du 6 février 1976 précité, la Documentation française joue tout d'abord un rôle classique d'éditeur :

- elle rassemble, en vue de la mettre à la disposition des administrations et du public, une documentation générale sur les principaux problèmes d'actualité intéressant la France et l'étranger ;

- elle élabore, édite et diffuse des études et des documents d'information générale et de vulgarisation ;

- elle agit comme éditeur pour le compte d'administrations et d'organismes publics.

b) *Un quasi-monopole d'édition des publications de l'administration*

D'autres organismes de droit public que la Documentation française ont vocation à exercer une activité éditoriale, en vertu des textes législatifs ou réglementaires qui les régissent. Il s'agit notamment :

- de la direction des Journaux officiels, dont la mission est de publier et diffuser l'ensemble des textes législatifs et les principaux textes réglementaires émanant des autorités de l'Etat ainsi que les débats parlementaires et les annonces légales ;

- de la Réunion des musées nationaux (RMN) qui, aux termes de l'article 2 du décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la RMN, 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 consacrés* », et qui peut également « *prêter son concours technique à des collectivités publiques et à des musées français et étrangers* » ;

- 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 portant statut du Centre des monuments nationaux, 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* » ;

- du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) qui, aux termes de l'article 2 du décret n° 82-993 du 24 novembre 1982 modifié portant organisation et fonctionnement du CNRS, 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* » ;

- du Centre national et des centres régionaux de documentation pédagogique, lesquels exercent, en vertu du décret n° 92-56 du 17 janvier 1992 relatif aux centres nationaux de documentation pédagogiques et érigeant en établissements publics les centres régionaux de documentation pédagogique, une activité éditoriale au service des établissements d'enseignement ;

- de l'Institut géographique national (IGN), établissement public, chargé par le décret n° 81-505 du 12 mars 1981 relatif à l'IGN modifié « *d'établir, de publier ou de diffuser, sous forme graphique ou numérique* » les travaux qu'il effectue ;

- du Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), rattaché à l'état-major de la marine nationale, qui a pour mission d'établir les documents nautiques nécessaires à la sécurité de la navigation et de diffuser ou contrôler la diffusion des informations nautiques, conformément au décret n° 71-396 du 25 mai 1971 fixant les attributions du SHOM.

Selon la circulaire du Premier ministre 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'Etat, **les administrations et établissements dont ce n'est pas la vocation ne doivent pas entreprendre des activités éditoriales**. Lorsqu'ils souhaitent publier et diffuser des ouvrages, il leur faut soit faire appel aux organismes publics qui sont investis statutairement d'une mission éditoriale, soit recourir à des éditeurs privés, notamment dans le cadre de coéditions, en veillant au respect des règles relatives aux marchés publics et aux délégations de service public.

La part des ouvrages de l'administration publiée par la Documentation française représente ainsi un indicateur significatif de son activité commerciale. Or ces données ne font pas l'objet d'un suivi par la Documentation française : elles ne figurent pas dans le rapport d'activité annuel et, lors de son audition par votre rapporteur spécial le 8 juin 2004,

M. François Barra, responsable de la mission contrôle de gestion et contrôle interne de la Documentation française, a confirmé que le seul indicateur disponible était la part de la Documentation française dans le marché de l'édition.

Tout en reconnaissant les difficultés que peut poser la collecte de ces données, dans la mesure où elles ne reflètent pas la seule activité éditoriale de la Documentation française, votre rapporteur spécial estime nécessaire que la Documentation française établisse comme indicateur d'activité la part des ouvrages de l'administration qu'elle publie. Sur cette base, la Documentation française pourra établir des objectifs, y compris par discipline ou catégorie d'ouvrages. Une telle démarche s'inscrirait dans le cadre des objectifs et des indicateurs de performance prévus par la LOLF.

Proposition n° 1 : établir des objectifs et des indicateurs de performance fondés sur la part des ouvrages de l'administration publiés par la Documentation française.

2. 1 % des titres édités chaque année

Selon le rapport de M. Jean-Claude Groshens, conseiller d'Etat, remis à M. Alain Juppé, alors Premier ministre, sur l'activité éditoriale des services publics¹, la part de l'édition publique dans le marché du livre serait modeste. En effet, **les organismes relevant de l'Etat produiraient environ 4 % des titres sur le marché** (si l'on met à part le secteur atypique des cartes géographiques) **soit, en raison de la modestie des tirages, moins de 2 % des exemplaires édités chaque année en France.**

En outre, environ le quart de cette production éditoriale serait destiné à une diffusion non commerciale.

Pour sa part, **la Documentation française a publié 450 titres en 2003, soit 1 % de l'ensemble des titres édités en France.** Si les données figurant dans le rapport précité de M. Jean-Claude Groshens, concernant la part des administrations publiques sur le marché de l'édition, sont toujours d'actualité, **il peut donc être estimé que la Documentation française publierait le quart de l'ensemble des titres des administrations relevant de l'Etat.**

En termes de **chiffre d'affaires**, compte tenu de la modestie des tirages, **la part de la Documentation française** est encore plus faible : elle

¹ Jean-Claude Groshens, « Sur les relations entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'industrie éditoriale : rapport au Premier ministre », la Documentation française, 1997.

n'atteignait que 0,36 % en 2002 (soit environ un cinquième des exemplaires édités en France par les administrations de l'Etat), selon les données du syndicat national de l'édition. En 2002, le chiffre d'affaires de ventes de publications par la Documentation française a ainsi atteint 8,7 millions d'euros, alors que le chiffre d'affaires du secteur s'élevait à 2,41 milliards d'euros.

Loin de refléter les résultats de l'édition française, l'évolution de la part de marché de la Documentation française s'explique principalement par les variations du chiffre d'affaires de ventes de publications, en hausse jusqu'en 1998 (du fait principalement de ses ventes de livrets d'apprentissage) puis en diminution constante jusqu'en 2002. Alors qu'environ 200 éditeurs français publient au moins un titre chaque année, **la Documentation française occupait la 37^{ème} place parmi les éditeurs français en 2002**, en recul de 5 places depuis 2000.

B. LE RESPECT OBLIGATOIRE DES RÈGLES DE CONCURRENCE

Selon les termes de la circulaire du Premier ministre du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'Etat, celle-ci « *n'est pas contestable en soi puisqu'elle correspond à leur mission statutaire. Cependant, leur intervention sur le marché du livre ne doit pas être de nature à fausser le jeu de la concurrence* ».

Dans cette perspective, M. Jean-Claude Groshens s'était vu confier une mission d'enquête approfondie et de concertation avec les principaux éditeurs publics et privés. M. Jean-Claude Groshens a remis au Premier ministre le rapport précité, dans lequel il proposait des mesures destinées à mieux encadrer l'activité éditoriale des services publics.

La circulaire du 20 mars 1998 a été rédigée à la lumière de ce rapport.

1. Une activité soumise au droit commun de la concurrence

En application de l'article 53 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence, les activités éditoriales de l'Etat et de ses établissements publics sont soumises aux règles de droit commun de la concurrence.

La circulaire précitée du 20 mars 1998 distingue deux cas de figure : les titres que les éditeurs privés ne pourraient pas éditer à un prix abordable et les ouvrages concurrentiels.

a) *Les titres que les éditeurs privés ne pourraient pas éditer à un prix abordable*

Le premier cas de figure est la production et l'édition de **titres qui**, « *en raison de la spécialisation du sujet abordé ou de l'étroitesse du marché potentiel, ne pourraient pas être offerts au public à un prix abordable sans un financement public* ».

Il constitue la principale raison d'être des éditeurs publics. Dans la mesure où il s'agit de suppléer à une déficience du marché, qui ne prend pas en compte l'externalité que constitue l'information sur les enjeux du débat public, une telle activité est non seulement utile, mais aussi nécessaire.

Elle ne fait par ailleurs pas concurrence aux publications des maisons d'édition privées.

On peut dans ces conditions s'interroger sur le bien-fondé de l'interruption de certaines publications. Ainsi, la Documentation française a mis fin à la publication, après 170 numéros, de *Maghreb-Machrek*, l'une des seules revues centrées sur le monde arabo-musulman où des chercheurs français et arabes peuvent s'exprimer librement. Ce choix, qui participe de la réduction du périmètre d'activité de la Documentation française pour améliorer sa situation financière, témoigne du **délicat arbitrage entre la décision d'éditer des revues de référence**, conforme à sa vocation de service public, **et un nécessaire assainissement de sa situation budgétaire qui implique l'arrêt de la publication de certaines revues non rentables**.

b) *Les ouvrages concurrentiels*

Le second cas de figure est celui de la **production et de la diffusion d'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* »¹. Conformément à l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 précitée, les règles du droit de la concurrence doivent être strictement respectées.

Concrètement, les éditeurs publics doivent plus particulièrement veiller à respecter deux exigences essentielles.

- Tout d'abord, les éditeurs publics qui ont un accès privilégié à certains gisements d'informations ou à des fonds iconographiques doivent être particulièrement attentifs au respect du droit de la concurrence et ne peuvent

¹ Etant 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.

notamment pas interdire aux éditeurs privés l'accès aux données brutes dont ils sont détenteurs.

Cette exigence est à l'origine de la circulaire du 20 mars 1998. En effet, la Réunion des musées nationaux utilisait son fonds iconographique pour publier des ouvrages à des prix non concurrentiels, ce à quoi les éditeurs d'art privés s'étaient opposés. Une telle situation de concurrence loyale semble toutefois difficilement transposable dans le cas de la Documentation française.

- Un danger potentiellement plus important, dans le cas de la Documentation française, concerne le **prix de vente** des ouvrages.

Dans son rapport public pour l'année 2002, le Conseil d'Etat voit dans la pratique de « **prix prédateurs** » l'un des principaux dangers de l'exercice par une personne publique d'une activité économique : « *les ressources de l'activité de service public sont utilisées pour financer des activités concurrentielles, dont les productions ou services peuvent alors être vendus à un prix si bas (un prix « prédateur ») que les autres concurrents, ne pouvant s'aligner, courent le risque d'être éliminés, ce qui, à terme, réduit l'intensité de la concurrence sur le marché* ».

Ainsi, la circulaire du 20 mars 1998 rappelle que le prix de vente au public desdits ouvrages ne doit pas pouvoir être considéré comme abusivement bas (et doit donc 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).

La circulaire du 20 mars 1998 précise que les subventions versées pour la publication et la diffusion d'ouvrages ayant un public restreint ou 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.

2. Le contrôle du respect des règles de concurrence

a) *L'exigence de mise en place d'une comptabilité analytique*

Afin d'assurer concrètement le respect de ces règles de concurrence, la circulaire précitée du 20 mars 1998 prescrit aux éditeurs publics de développer des méthodes de comptabilité analytique. En effet, comme l'indique cette circulaire, « *il n'est possible de vérifier le respect des principes rappelés ci-dessus que grâce à des méthodes de comptabilité analytique. Or, ces méthodes sont encore insuffisamment développées chez les éditeurs publics* ».

Un groupe de travail a été constitué, sous la présidence de M. Bernard Gournay, conseiller maître à la Cour des comptes, afin de mettre au point les instruments méthodologiques permettant d'assurer la transparence des coûts pour les produits éditoriaux émanant des éditeurs publics. Ce groupe, qui comprenait des représentants de toutes les institutions principalement concernées, s'est largement inspiré des usages en vigueur dans le secteur privé, en vue de faciliter les comparaisons avec ce dernier.

A l'issue de ses travaux, le groupe a établi une note de synthèse, destinée à servir de guide pour les responsables d'institutions publiques à vocation éditoriale, ainsi qu'un modèle de « **fiche-produit** ». Une telle fiche, qui retrace l'intégralité des coûts pris en compte pour établir le prix de revient d'un ouvrage, doit normalement être confectionnée pour chaque titre à éditer ou pour chaque collection lorsque l'ensemble des titres d'une même collection présentent des caractéristiques identiques de fabrication et de diffusion. Un glossaire, annexé à la fiche, précise le contenu de chacune des rubriques figurant dans celle-ci.

b) Le règlement des contentieux

- Si un éditeur privé estime qu'une institution publique met sur le marché des ouvrages à un prix abusivement bas par rapport aux coûts de production, de transformation et de commercialisation et que cette offre peut avoir pour effet de l'éliminer ou de l'empêcher d'accéder à un marché, il peut saisir le **Conseil de la concurrence**, en application de l'article 11 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 précitée. Celui-ci peut ordonner, le cas échéant, les mesures propres à faire cesser les pratiques anticoncurrentielles.

La saisine du Conseil de la concurrence peut intervenir, le cas échéant, après l'échec d'une démarche auprès du médiateur de l'édition publique, mais une telle démarche n'est en aucun cas un préalable nécessaire.

- Le **médiateur de l'édition publique** a été créé par la circulaire du 9 décembre 1999 relative à l'institution d'un médiateur de l'édition publique.

Ce médiateur peut faire appel aux services de la direction du livre et de la lecture du ministère de la culture et de la communication et, en tant que de besoin, aux directions des autres départements ministériels intéressés.

Il réunit 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 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pour faire le point sur leurs activités de production et de diffusion d'ouvrages, examiner l'évolution de la part du secteur public dans le marché du livre et harmoniser les méthodes de détermination des coûts de revient et des prix de vente.

La mission du médiateur de l'édition publique n'est pas de fixer des orientations ou de porter une appréciation sur la politique éditoriale propre à chaque organisme. Les décisions en la matière relèvent en effet exclusivement des dirigeants desdits organismes, agissant sous le contrôle de leurs autorités de tutelle respectives. Toutefois, lorsqu'il 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 aux responsables concernés et, le cas échéant, aux autorités de tutelle.

Tous les éditeurs publics institutionnels doivent adresser annuellement au médiateur de l'édition publique un document d'information sur leur politique éditoriale, la diffusion de leurs ouvrages, le développement de leurs instruments de comptabilité analytique, l'évolution de leurs coûts et leur politique de prix.

Les éditeurs privés ainsi que le directeur du livre et de la lecture peuvent s'adresser au médiateur de l'édition publique 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.

Lorsque le médiateur a formulé des recommandations à l'intention d'un éditeur public, ce dernier doit lui faire part, dans un délai de trois mois au plus, des suites qu'il leur a réservées. En particulier, si l'éditeur public concerné entend s'écarter des recommandations reçues, il doit justifier de manière détaillée sa position.

Le médiateur ne peut pas émettre d'avis ni examiner de réclamation dès lors que le Conseil de la concurrence a été saisi d'un dossier.

Le médiateur adresse au ministre de la culture et de la communication un rapport public périodique sur son activité.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, **seules deux procédures contentieuses – avec la Réunion des musées nationaux – relèvent actuellement de l'arbitrage du médiateur**, ce qui doit s'interpréter comme le signe d'une faible contestation contentieuse des activités commerciales de la Documentation française.

3. La mise en place d'une comptabilité analytique intégrant l'ensemble des coûts pour chaque publication

La Documentation française, qui recourt à la comptabilité analytique depuis le début des années 1980, n'a mis en place que récemment les fiches-produits prévues par la circulaire du 9 décembre 1999.

Jusqu'à l'élaboration des fiches-produits, la **Documentation française utilisait près de 6.000 « fiches techniques de coûts de revient »** (produites *a posteriori* par le service de la comptabilité, et donc dépourvues de caractère prévisionnel) récapitulant les seuls coûts directs et n'intégrant pas les coûts de promotion et de diffusion, ni les coûts de structure. De surcroît, seuls les coûts externes de conception étaient intégrés dans les fiches techniques, les coûts de personnel des équipes rédactionnelles étant consolidés annuellement (et non produit par produit) pour l'établissement de comptes d'exploitation annuels par collection et par revue.

Le nouveau modèle de fiche-produit a été élaboré début 2001. Suite à l'expertise par BearingPoint fin 2002 du système de comptabilité analytique de la Documentation française réalisée, la mise en place des fiches-produits a pu s'appuyer sur la méthode des coûts complets pour la collecte des données, c'est-à-dire l'intégration de l'ensemble des charges directes (coûts de conception, d'impression, mais aussi de promotion et de diffusion) et indirectes (charges administratives, personnel d'encadrement, moyens généraux, communication interne et externe, amortissements).

Compte tenu des données de comptabilité analytique fournies par les fiches-produits, la Documentation française distingue trois groupes de publications :

- des publications rentables qui couvriraient l'ensemble de leurs frais de conception et d'impression, telles que les *Cahiers français*, *Problèmes économiques*, *La Documentation photographique*, *Notes et études documentaires*, *Problèmes politiques et sociaux*, *Regards sur l'actualité* (pour cette dernière revue, en raison de l'augmentation de ses ventes depuis 2003), ainsi que les collections d'ouvrages *Formation, administration, concours* (FAC), *Notices*, *Documents d'étude* et *Réflexe Europe* ; hors collection, le *Répertoire de l'administration française*, les *Traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, et le *France*, coédité avec le ministère des affaires étrangères, seraient également rentables ;

- des publications dont la situation financière se situerait juste à l'équilibre, comme le *Courrier des pays de l'Est*, la collection des *Etudes* et la revue *Questions internationales*, encore déficitaire à une date récente ;

- des publications déficitaires qui ont cessé de paraître : les revues spécialisées *Afrique contemporaine*, *Maghreb-Machrek* et *Monde arabe*, et les collections d'ouvrages *Vivre en Europe*, *Retour aux textes* et *Asie plurielle*.

Tout en déplorant le retard pris dans l'élaboration des fiches-produits, votre rapporteur spécial se félicite que la Documentation française dispose désormais d'un instrument fiable de comptabilité analytique. **Il souhaite que les fiches-produits soient désormais utilisées pour l'établissement du prix des publications**, compte tenu des objectifs

financiers à atteindre, en prenant en compte l'élasticité-prix des ventes. Cette démarche pourrait constituer une alternative à l'arrêt de la publication de certaines revues.

Proposition n° 2 : établir le prix de vente des publications sur la base de l'équilibre financier à atteindre, compte tenu des informations fournies par les fiches-produits.

4. La vente de publications sur le site Internet de la Documentation française

La Documentation française s'est dotée en 1996 de son propre site pour proposer ses services et produits sur Internet (www.ladocumentationfrancaise.fr), dont la page d'accueil est reproduite ci-après.



Les ventes sur Internet par la Documentation française, payées par carte bancaire, ont progressé rapidement, de 69.000 euros en 2001 à 245.000 euros en 2003 (correspondant à 8.600 commandes). Elles représentent désormais plus de 3 % du chiffre d'affaires des ventes de publications par la Documentation française.

II. LES FONCTIONS NON COMMERCIALES DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE : LE RÔLE ACCRU DES SITES INTERNET

A. LA COORDINATION DES ACTIVITÉS ÉDITORIALES DE L'ADMINISTRATION

1. Une fonction générale de coordination interministérielle

La Documentation française joue également un rôle de **coordination des activités éditoriales de l'administration**, conformément au décret n° 76-125 du 6 février 1976.

Elle réalise ainsi, à l'occasion de ces diverses activités, une **coordination interministérielle**, d'une part dans le domaine de la documentation, d'autre part dans celui de l'édition et de la diffusion des diverses publications d'information générale des administrations et services publics.

2. Un rôle spécifique : le secrétariat du comité des publications

En outre, la Documentation française assure le **secrétariat du comité des publications** (institué par le décret n° 98-752 du 27 août 1998 instituant un comité des publications auprès du secrétaire général du gouvernement et abrogeant et remplaçant la commission de coordination de la documentation administrative, créée par le décret n° 71-570 du 13 juillet 1971 portant création d'une commission de coordination de la documentation administrative).

Le comité des publications est chargé d'étudier les questions posées par l'édition et la diffusion des publications émanant des services et établissements publics administratifs de l'Etat. Il tient l'inventaire permanent de ces publications et veille à la rationalisation des modalités de leur édition, ainsi qu'à leur bonne diffusion.

Tout projet de publication émanant d'un service ou d'un établissement public administratif de l'Etat est soumis à l'avis du comité.

Votre rapporteur spécial déplore que le comité des publications ne se réunisse plus depuis un an et demi, suite au départ en retraite du dernier président. Il a pris bonne note que « *le problème était en voie de règlement* », selon les informations qui lui ont été fournies lors de l'audition du directeur de la Documentation française le 8 juin 2004. Sans qu'il y ait lieu de renforcer une structure souple, votre rapporteur spécial observe que cette situation témoigne d'un problème de fonctionnement continu du comité.

Proposition n° 3 : assurer le fonctionnement continu du comité des publications.

B. LA DIFFUSION MULTICANALE D'INFORMATIONS

Complétant le rôle traditionnel de la Documentation française de diffuser des informations dans ses centres documentaires, le décret n° 76-125 du 6 février 1976 relatif aux missions de la Documentation française l'a incitée à jouer **un rôle pionnier en matière d'édition électronique**. En effet, le décret précité prévoit qu'elle est chargée de promouvoir des études de documentation informatisée et de créer, dans ses domaines de compétence, des banques de données informatiques dont elle assure la gestion.

1. Les centres documentaires ouverts au public

Dans le cadre de sa mission d'information des citoyens, la Documentation française a ouvert au public des lieux de consultation gratuite : une bibliothèque, un centre de documentation internationale et une photothèque.

La bibliothèque de la Documentation française a été fréquentée par 18.213 lecteurs en 2003, le public étant composé en majorité d'étudiants (à hauteur de 56,54 %). Le tassement de la fréquentation apparaît corrélé à l'essor des ressources électroniques, de plus en plus consultées à distance : 1.293 demandes téléphoniques ont été enregistrées en 2003, tandis que 377 courriels étaient reçus. Les revues en ligne sont désormais accessibles depuis le catalogue électronique et des bases de données sont mises à la disposition des utilisateurs – telles que Lexis-Nexis pour la presse et la législation, et Electre pour les publications francophones.

L'audience du Centre de documentation internationale (CDI) a atteint 3.934 lecteurs en 2003, dont 82 % d'étudiants, en recul de 23,3 % par rapport à 2002. Cette évolution s'explique notamment par l'augmentation des consultations à distance : 260 courriels ont été reçus en 2003. Bénéficiant des compétences linguistiques des fonctionnaires qui y travaillent, le CDI élabore des dossiers d'actualité sur l'international et joue un rôle de collecte d'informations relatives à l'actualité internationale.

La photothèque, dont la base est consultable en ligne, a enregistré 404 utilisateurs en 2003. Dotée d'un riche fonds, elle n'a toutefois procédé à aucune acquisition en 2003.

L'évolution de l'activité des différents centres documentaires apparaît fortement liée à l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication, le minitel puis les sites publics sur Internet.

2. Le minitel

L'activité de la Documentation française en ce domaine s'est tout d'abord tournée vers le minitel.

Depuis 1990, elle diffuse sur minitel :

- le répertoire de l'administration (3615/3616 admitel¹) ;
- le guide des droits et démarches du citoyen (3615 vos droits).

Le rôle ainsi joué par la Documentation française s'est toutefois estompé dans un contexte de croissance plus rapide des services offerts sur Internet.

3. Les sites publics sur Internet

Votre rapporteur spécial souligne que **les sites publics développés par la Documentation française constituent un remarquable succès, en ayant permis d'élargir très fortement la diffusion d'informations** par la Documentation française.

a) Admifrance

En 1996, la Documentation française a mis en place sur Internet un premier service, baptisé « Admifrance », annuaire-guide des services Internet de l'administration.

b) Les deux sites gratuits

(1) Service-public.fr

En 1999, la Documentation française a été choisie pour être l'opérateur du « portail » de l'information administrative, a développé à partir de la refonte du site Admifrance, en application de la décision du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999.

¹ Arrêté du 2 janvier 1990 portant création au secrétariat général du gouvernement (direction de la Documentation française) d'une banque de données relative à l'information du public sur les structures de l'administration française.



« **Service-public.fr** », le nouveau portail de l'administration française, s'est substitué à Admifrance le 23 octobre 2000¹.

Ce site permet d'accéder à l'annuaire des services de l'administration, aux principaux sites Internet publics (notamment locaux et étrangers), aux sites legifrance.fr et vie-publique.fr, ainsi que de déposer des courriers électroniques et de s'abonner à une lettre d'actualité électronique.

Il permet également aux particuliers et aux entreprises de télécharger différents formulaires et d'obtenir des informations pratiques sur divers sujets, notamment d'actualité.

Plus de vingt millions de visites en 2003 sur le site service-public.fr l'ont placé au premier rang des sites publics français les plus fréquentés, devant le site de la Documentation française (2,5 millions de visiteurs en 2003).

Les enquêtes réalisées par la Documentation française montrent un taux très élevé de satisfaction (évalué à 96 %), et un profil différent de la moyenne des internautes français qui justifie l'essor du site comme instrument

¹ Arrêté du 6 novembre 2000 relatif à la création d'un site sur Internet intitulé « service-public.fr », modifié par l'arrêté du 10 août 2001.

de communication publique : les visiteurs sont plus âgés, plus souvent originaires de villes petites et moyennes que de la région parisienne (17 % des visiteurs de service-public.fr sont franciliens, soit un chiffre représentatif de la part de la population française, alors qu'en moyenne 25 % des internautes sont franciliens) ; 50 % des visiteurs de service-public.fr sont des femmes (contre 46 % pour l'ensemble des internautes).

(2) Vie-publique.fr

En 2002, la Documentation française a créé le site vie-publique.fr, qui selon ses termes « *se propose de faciliter l'accès des internautes aux ressources et données utiles pour appréhender les grands sujets qui animent le débat public* ».



S'interrogeant sur les qualités que devait réunir un site d'information sur la vie publique, votre rapporteur spécial se félicite de la qualité de l'information de présentation des institutions françaises, des milliers de références à des discours publics du Président de la République, du Premier ministre et des membres du gouvernement et de la place qu'occupent les dossiers en ligne sur les enjeux politiques et économiques. L'accès aux textes juridiques est possible par un lien avec le site legifrance.gouv.fr.

c) *La diffusion gratuite de publications*

(1) Le cadre juridique

La Documentation française diffuse gratuitement des documents sur Internet.

Il est rappelé que, si l'administration peut produire et diffuser à son gré des titres ne pouvant pas l'être par le secteur privé à un prix abordable, elle est soumise aux dispositions du droit de la concurrence dans les autres cas de figure.

Cette exigence concerne notamment la diffusion de documents sur Internet. Ainsi, si certains documents (en particulier les rapports officiels) sont accessibles gratuitement sur le site de la Documentation française, celle-ci a choisi de ne pas mettre en ligne certains rapports publics en raison de leur caractère « *technique* ».

Ainsi, il a été créé une « *bibliothèque numérisée des rapports officiels* », accessible à partir du site service-public.fr, dont la circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur l'Internet définit les modalités d'organisation et de fonctionnement. Cette circulaire ne prévoit de dépôt obligatoire auprès de cette bibliothèque que dans le cas des **rapports confiés par le Premier ministre ou les ministres à un parlementaire en mission, au Conseil d'Etat, à un autre organisme public ou à une personnalité spécialement désignée**, mais le site service-public.fr diffuse également d'autres rapports publics, tels que les rapports d'enquêtes et d'information de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il convient de souligner que la mise en ligne d'un rapport n'est pas automatique, mais suppose l'accord du ministre destinataire.

En revanche, d'autres publications de la Documentation française sont considérées comme pouvant être produites et diffusées par le secteur privé, et se trouvent ainsi soumises au droit de la concurrence. Ainsi, si le site Internet de la Documentation française permet de télécharger certaines revues périodiques (*Les informations administratives & juridiques*, *Documents d'actualité internationale*, *Retraite et société*), leur consultation est payante.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial le 8 juin 2004, le directeur de la Documentation française a indiqué qu'une **réflexion** était **en cours**, avec le secrétariat général du gouvernement et en liaison avec les Journaux officiels, **sur l'opportunité d'une tarification, même modeste, de l'accès aux rapports publics par Internet.**

Tout en reconnaissant le bien-fondé de cette étude, votre rapporteur spécial observe que, compte tenu de la fréquentation nettement moins élevée des sites payants, un équilibre doit être trouvé entre le principe de la consultation payante et l'objectif d'un large accès aux rapports publics.

En revanche, les compétences acquises par la Documentation française dans le cadre de la formation des agents des trois fonctions publiques permettent d'envisager que des ressources propres proviennent de cette activité, à la faveur du développement des actions de formation utilisant comme support les nouvelles technologies.

Proposition n°4 : dans le cadre du développement des actions de formation sur Internet, envisager d'utiliser les compétences acquises par la Documentation française en matière de formation des fonctionnaires pour disposer de nouvelles ressources propres.

(2) La bibliothèque des rapports publics

Selon les informations fournies par la Documentation française, la bibliothèque des rapports publics (BRP) représenterait 20 % de la fréquentation des sites gérés par la Documentation française. Sur les **2.500 rapports publics en ligne fin 2003**, 1.800 avaient été téléchargés. Les sites les plus téléchargés sont ceux des juridictions administratives (Conseil d'Etat, Cour des comptes), et plus largement des autorités administratives (telle la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission d'accès aux documents administratifs et la Commission nationale de la déontologie et de la sécurité).

La direction de la Documentation française insiste sur l'impact de l'accès gratuit aux rapports publics par Internet sur **les chiffres de ventes**, lesquels **ne reflètent plus la réalité de la diffusion des rapports publics**. A titre d'illustration, en 2003, les ventes du rapport annuel du Conseil d'Etat ont atteint 3.000 exemplaires, contre 15.000 téléchargements.

En l'absence de réponse de la Documentation française sur la proportion de rapports publics effectivement accessibles sur la BRP, un test effectué par votre rapporteur spécial sur les rapports publiés au mois d'avril 2002 indiquait que la moitié d'entre eux n'étaient alors pas accessibles en ligne sur la BRP. Compte tenu de l'évolution du nombre de rapports en ligne, passés de 1.400 en fin d'année 2001 à 2.500 deux ans plus tard, il peut être extrapolé qu'environ **un tiers des rapports publics ne sont pas accessibles depuis le site de la Documentation française**. Si cette situation est justifiée pour des rapports techniques – tels par exemple celui de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) d'avril 2002, non mis en ligne en

juillet 2002 - il convient d'atteindre des objectifs plus élevés de mise en ligne des rapports publics, en application de la circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1999 précitée.

Proposition n° 5 : atteindre l'objectif de mise en ligne de l'ensemble des rapports publics sur la bibliothèque des rapports publics, conformément à l'objectif fixé par la circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1999.

*

* *

La présentation des missions de la Documentation française fait ainsi apparaître des objectifs parfois difficilement conciliables. D'une part, la mission de service public de la Documentation française conduit à la mise en place de sites gratuits de services publics dont l'équilibre financier n'est pas envisageable à court et moyen termes, et la prise en compte d'objectifs non commerciaux incite à lancer des publications non rentables mais qui répondent à des demandes insatisfaites sur le marché privé de l'édition. D'autre part, la conduite d'activités commerciales a entraîné un resserrement de l'offre de publications et des réorganisations internes, en cours depuis 2001. Les réformes conduites visent notamment à mieux dissocier les activités commerciales et non commerciales.

DEUXIÈME PARTIE :

DES RÉFORMES STRUCTURELLES EN COURS

Dans son étude de l'organisation interne de la Documentation française, votre rapporteur spécial a distingué trois séquences chronologiques :

- la réorganisation des services conçue en 2001 et mise en place début 2002, visant notamment à une meilleure identification des fonctions commerciales et non commerciales ;

- des mesures tendant au rapprochement de la Documentation française et des Journaux officiels, conformément aux propositions formulées par la Cour des comptes à l'issue de son contrôle effectué en 2001 et en 2002, sur la base d'un constat sévère de la réorganisation interne engagée en 2001 ;

- le plan de consolidation mené depuis la fin de l'année 2003, dans le prolongement de la réorganisation interne de 2001-2002 et des observations formulées par la Cour des comptes.

La « réforme permanente » dans laquelle est engagée la Documentation française depuis 2001 répond ainsi à des objectifs convergents. Elle induit de profonds changements organisationnels, mais aussi dans la conception par le personnel de la Documentation française de sa mission de service public.

I. UNE MODIFICATION PROFONDE DU CADRE D'ACTIVITÉ DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

A. DES OBJECTIFS CONSTANTS DE RÉORGANISATION INTERNE

1. Des principes définis dès 2001 dans le cadre d'un programme de réorganisation interne

Parallèlement à la conduite du contrôle de la Cour des comptes, la Documentation française avait défini une transformation de ses structures et de son organisation interne, afin de **mieux dissocier les fonctions commerciales et non commerciales, tout en procédant à un recentrage de ses activités**. Ces réformes s'inscrivaient dans la perspective d'un retour à l'équilibre du compte de commerce qui retrace les activités commerciales et concurrentielles de la Documentation française.

Le recentrage porte notamment sur l'étendue de l'ensemble des activités d'édition et de publication, ainsi que sur l'opportunité de maintenir certaines activités annexes.

L'arrêt de certaines publications non rentables, présenté en première partie, s'inscrit dans ce cadre.

De même, l'activité **photographie**, qui a employé jusqu'à 15 agents de la Documentation française, a été analysée par cette dernière comme ne s'inscrivant pas suffisamment dans ses axes stratégiques. En outre, la photothèque n'atteindrait pas une taille critique suffisante, face aux agences générales ou spécialisées dont Internet a favorisé une nouvelle étape du développement. Compte tenu enfin de la richesse du fonds qu'il convient de valoriser davantage, il a été décidé de **transférer en 2004 l'activité de la photothèque à un organisme public nouvellement constitué**, en vue d'assurer le développement et la diffusion du fonds, au sein d'un ensemble public de taille plus importante.

La Documentation française a également renoncé à une extension de l'ouverture des centres documentaires. A cet égard, votre rapporteur spécial estime que les sites Internet pourraient occuper une place centrale dans la diffusion d'informations par la Documentation française : **le recentrage stratégique des activités éditoriales de la Documentation française pourrait capitaliser le succès de ses sites Internet.**

En outre, les exemples étrangers peuvent orienter la réflexion de la Documentation française sur ses objectifs stratégiques : alors que la Grande-Bretagne a choisi de privatiser le circuit de fabrication des publications des administrations, d'autres Etats – comme l'Allemagne – ont mis en place des systèmes efficaces de diffusion des publications administratives. Les échanges avec l'Office des publications européennes témoignent déjà d'une concertation au niveau européen.

Proposition n° 6 : envisager le recentrage stratégique des activités de la Documentation française dans le cadre d'une concertation au niveau européen, étudiant le retour sur expériences des administrations étrangères.

2. Des objectifs réaffirmés lors de l'élaboration du plan de consolidation

Les observations formulées par la Cour des comptes ont conduit à approfondir les orientations précédemment définies, dès 2001, par la Documentation française.

En 2002, un audit commandé au cabinet BearingPoint a conduit à la définition d'un plan pluriannuel de consolidation des activités et d'assainissement de la situation financière, portant notamment sur l'organisation interne, la gestion des personnels et la réforme des procédures administratives et comptables, en vue d'une gestion plus rigoureuse et plus transparente. **Le plan de consolidation interne a fait l'objet d'un accord en septembre 2003 entre le secrétaire général du gouvernement et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

Le plan de consolidation a ainsi conduit à approfondir la réorganisation interne des services de la Documentation française, déjà engagée en 2002.

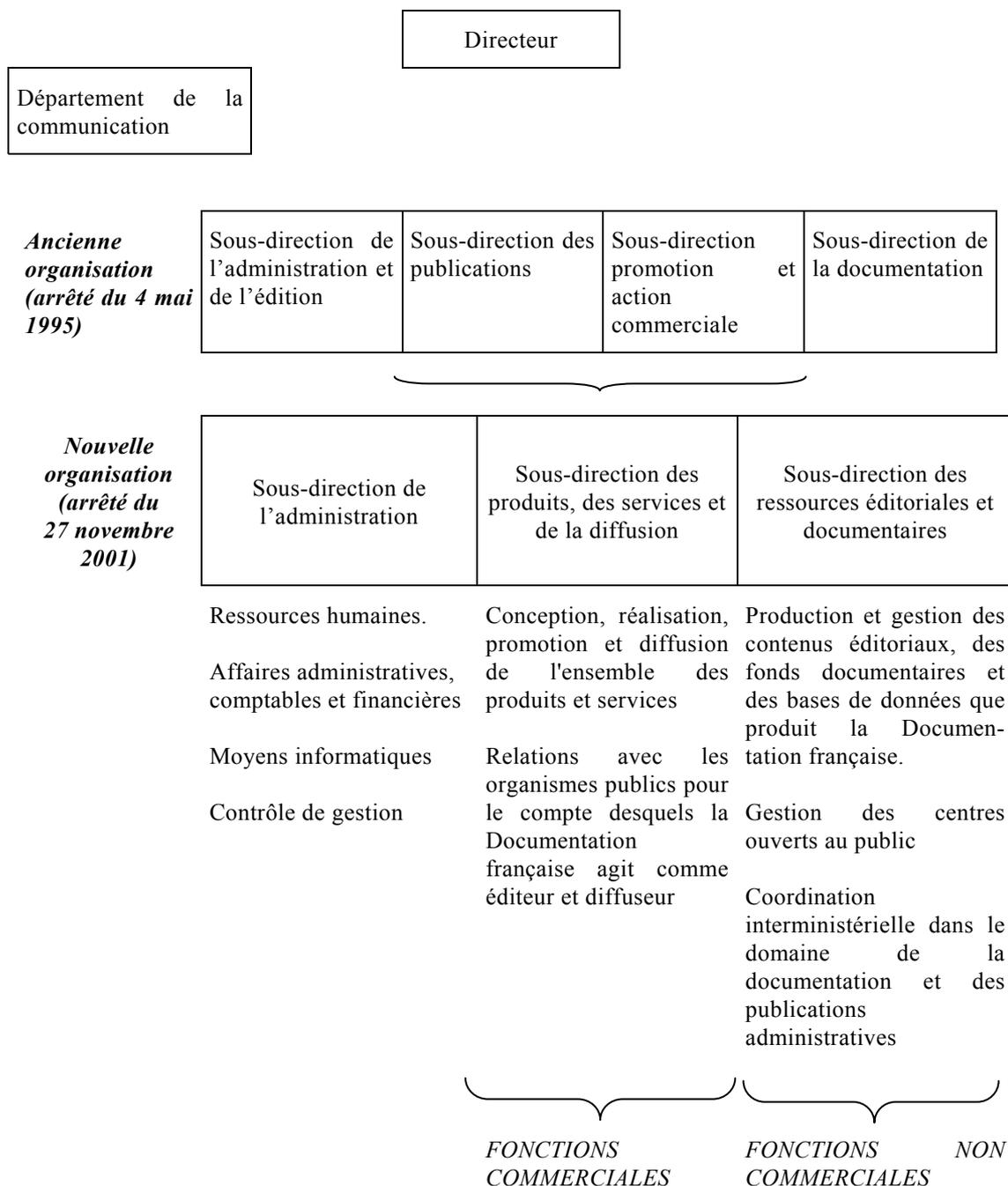
B. LA NOUVELLE ORGANISATION DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

1. Une première réorganisation intervenue en 2002

La nouvelle organisation de la Documentation française, mise en place le 1^{er} janvier 2002, a permis d'**isoler les fonctions commerciales et non commerciales**, comme l'indique le schéma ci-après.

Dans l'organigramme de la Documentation française, la réorganisation s'est traduite par un décloisonnement des activités et des services et une simplification des structures hiérarchiques. La diminution des niveaux d'autorité – par la réduction du nombre de sous-directions de 4 à 3 et de départements de 27 à 14 – a traduit un effort de rationalisation.

L'organigramme de la Documentation française après la réorganisation de 2002



2. Un nouvel organigramme issu en 2004 du plan de consolidation

En application de l'arrêté du 6 février 2004 modifiant l'arrêté du 27 novembre 2003 relatif à l'organisation de la Documentation française en sous-directions et départements, le nouvel organigramme de la Documentation

française traduit l'approfondissement du processus de rationalisation engagé en 2001-2002.

Le nombre de départements reste inchangé, mais **une mission** « *contrôle de gestion et contrôle interne* », placée auprès du sous-directeur de l'administration, est dissociée du département des affaires financières. Cette novation traduit la montée en puissance du contrôle interne de gestion.

II. LES PROPOSITIONS DE LA COUR DES COMPTES : LA RECHERCHE DE SYNERGIES ENTRE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE ET LES JOURNAUX OFFICIELS

A. UN CONSTAT SÉVÈRE SUR L'INSUFFISANT EFFORT DE RÉORGANISATION INTERNE

1. Un constat : un besoin impérieux d'approfondir les réformes

A l'issue du contrôle effectué par la Cour des comptes, son premier président a jugé insuffisantes les mesures de réorganisation interne, dans un référé au Premier ministre en date du 30 octobre 2003 :

« La réorganisation interne conduite par la Documentation française courant 2001 ne paraît pas de nature à répondre à ses difficultés de fond. Certes la restructuration en cours pourrait être l'amorce de changements substantiels assurant un véritable redressement. Mais les mesures actuellement prises sont très insuffisantes si l'on considère l'urgence et l'importance des réformes requises, au regard d'une situation financière manifestement désastreuse. A la suite de l'enquête de la Cour, le ministre du budget a d'ailleurs demandé à la direction, dans une lettre du 1^{er} septembre 2003, d'adopter sans tarder des mesures de redressement ».

2. Des observations différenciées pour les activités commerciales et non commerciales

Sur la base d'un constat global d'insuffisance des réformes, la Cour des comptes différencie les propositions relatives aux fonctions commerciales et aux missions non commerciales.

S'agissant des **activités concurrentielles**, celles-ci « *doivent notamment être capables d'équilibrer leur propre exploitation. Il ne serait dès lors pas anormal qu'elles soient confiées à l'opérateur soit public soit privé le*

plus apte à exercer ces activités moyennant une obligation de rentabilité, ou au moins d'équilibre ». A cet effet, il est proposé de réviser les barèmes tarifaires « pour garantir un équilibre d'exploitation », de « mettre fin aux publications structurellement déficitaires ou à celles dont les tirages restent particulièrement réduits », tout en redéfinissant le périmètre des activités : « Rien n'interdirait, le cas échéant, de conserver à la Documentation française un rôle de maître d'œuvre opérant pour le compte des administrations publiques, mais faisant largement appel à des opérateurs spécialisés ».

Concernant les « activités non marchandes et les activités gratuites », comme les sites Internet et « certaines publications indispensables quoique non rentables », « celles-ci font plus naturellement appel à des ressources budgétaires ». Compte tenu du double système de gestion, la priorité doit consister à établir « un nouveau cadre de gestion, fondé sur une claire identification des missions et des responsabilités et doté des outils de suivi et de contrôle des coûts », en vue « notamment de reventiler les charges entre le budget général et le compte de commerce ». Il convient « à tout le moins de mettre un terme aux activités non rentables actuellement financées sur le compte de commerce ».

Répondant au double objectif de rationalisation des coûts et de redéfinition du périmètre d'activité, un des leviers de la réforme de fond à laquelle appelle la Cour des comptes consiste en l'établissement de nouvelles relations contractuelles avec les Journaux officiels.

B. UNE PROPOSITION CENTRALE DE LA COUR DES COMPTES : RAPPROCHER LA DOCUMENTATION FRANÇAISE ET LES JOURNAUX OFFICIELS

1. Des propositions audacieuses de rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels

Dans le référé du 30 octobre 2003 précité, le premier président de la Cour des comptes souhaite que s'engage « une réflexion plus large sur le regroupement des services de l'Etat en matière d'édition, de diffusion et d'impression », « en raison de la connexité manifeste des missions et des activités de la direction des Journaux officiels et de la direction de la Documentation française ».

La Cour des comptes identifie trois axes en vue, sinon d'un regroupement, du moins d'un rapprochement et d'une réflexion conjointe sur les missions de chaque direction :

- des **complémentarités en matière d'édition** : bien qu'exerçant une mission d'édition, de fabrication et de diffusion de documents administratifs, la direction des Journaux officiels « *ne dispose pas d'une véritable responsabilité éditoriale* », à la différence de la Documentation française ;

- des **complémentarités en matière d'impression** : « *la direction des Journaux officiels dispose d'un réel outil industriel d'imprimerie et de fabrication, tandis que les ateliers de la Documentation française constituent un outil vétuste dont les capacités ne sont d'ailleurs que faiblement utilisées* » ; si la Documentation française sous-traite une part importante de ses tâches d'impression, « *elle ne sollicite guère le concours de la direction des Journaux officiels, car elle en juge le coût trop élevé* » ; de fait, les Journaux officiels ne représentent que 15 % de l'activité d'impression sous-traitée par la Documentation française auprès de prestataires extérieurs (soit 600.000 euros sur un volume d'activité de 4 millions d'euros) ;

- des **complémentarités en matière de diffusion** : alors que la Documentation française a « *un réseau commercial diversifié* », la direction des Journaux officiels ne dispose que d'une librairie pour la diffusion de ses ouvrages.

Tout en rappelant ne pas être compétent pour se prononcer sur le principe d'un rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels, dans la mesure où notre collègue Thierry Foucaud est le rapporteur spécial du budget annexe des Journaux officiels, **votre rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre relève les complémentarités existantes entre la Documentation française et les Journaux officiels**. Il observe qu'**il ne faut cependant pas occulter les différences de métiers**, liées notamment au caractère commercial d'une partie des activités de la Documentation française. Avant d'envisager la fusion des deux directions, il semble souhaitable que chacune d'elles traite préalablement les questions qui la concernent plus particulièrement.

Dans ce cadre, certains rapprochements déjà en cours témoignent des synergies existantes entre les deux administrations.

2. Des rapprochements en cours entre la Documentation française et les Journaux officiels

Trois domaines de coopération entre la Documentation française et les Journaux officiels ont été identifiés par la Cour des comptes : l'édition, la diffusion et l'impression.

a) Un partenariat potentiellement limité en matière d'édition

En matière d'édition, la Documentation française et les Journaux officiels ont créé **une collection commune de guides pratiques en coédition**, impliquant le partage des risques éditoriaux.

Dans sa réponse du 23 février 2004 au référé de la Cour des comptes, le Premier ministre observe toutefois que *« comme le remarque la Cour des comptes, cette démarche ne peut que rester limitée dans la mesure où, outre la difficulté résultant du champ de compétence de la direction des Journaux officiels limité à la diffusion de la norme juridique, un rapprochement trop étroit ne déboucherait pas sur des solutions économiquement viables »*.

b) Des coopérations à approfondir dans le domaine de la diffusion

Dans le domaine de la diffusion, des partenariats ont déjà été conclus entre la Documentation française et la direction des Journaux officiels : les rapports du Sénat et de l'Assemblée nationale, du Conseil économique et social, les ouvrages de l'Union européenne et le rapport annuel d'activité de la Cour des comptes sont d'ores et déjà co-diffusés par la Documentation française et les Journaux officiels. **Votre rapporteur spécial estime que les accords existants permettent d'envisager un approfondissement de la coopération** entre les deux directions **pour la diffusion des publications**.

Dans sa réponse du 23 février 2004 au référé de la Cour des comptes, le Premier ministre observe que *« depuis 2003 les Journaux officiels ont recours au même réseau d'attachés commerciaux que la Documentation française pour démarcher les librairies en province et appliquent les mêmes taux de commissionnement. En 2004 une action semblable sera entreprise pour la prospection dans Paris (...) »*.

Il est également envisagé, à partir de cette année, que la Documentation française recoure aux services des Journaux officiels pour la sous-traitance du routage, tandis qu'une grande partie du stockage des publications des Journaux officiels serait assurée par la Documentation française.

Plus largement, la coopération existante se fonde sur des échanges d'expériences et de compétences. Une collaboration est prévue dans le domaine de la promotion et de l'action commerciale (abonnements conjoints, envois groupés, promotions ponctuelles auprès de cibles communes). De même, la réponse au référé du Premier ministre précise qu'il est envisagé *« une mise en commun des plates-formes informatiques de gestion commerciale »*.

Votre rapporteur spécial se félicite des perspectives d'approfondissement de la coopération entre les Journaux officiels et la Documentation française dans le domaine de la diffusion. Il observe cependant que **cette collaboration doit s'effectuer sur la base de tarifs mutuellement avantageux aux deux partenaires**, en rappelant que la Documentation française dispose actuellement d'un réseau commercial nettement plus étendu que celui des Journaux officiels.

Proposition n° 7 : envisager de nouvelles coopérations entre la Documentation française et les Journaux officiels pour la diffusion de leurs publications, en prenant appui sur le réseau commercial de la Documentation française.

c) Les perspectives d'externalisation des activités d'impression de la Documentation française

Conformément à l'objectif du plan de consolidation de la Documentation française d'externaliser une partie des activités de fabrication, la Documentation française et les Journaux officiels se sont également accordés pour envisager un **transfert aux Journaux officiels de l'atelier de fabrication de la Documentation française situé à Aubervilliers**. Cette opération devrait concerner une dizaine de personnes. Votre rapporteur spécial salue cette opération, au regard notamment de la vétusté d'une partie de l'outil de production de la Documentation française qu'il a pu constater lors de son déplacement sur le site d'Aubervilliers.

Votre rapporteur spécial souhaite ainsi que, à l'occasion du rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels, des économies d'échelle soient réalisées pour la conduite des opérations de renouvellement de l'outil de production.

En ce qui concerne plus généralement la sous-traitance des activités d'impression de la Documentation française auprès des Journaux officiels, plusieurs obstacles ont été soulignés par le Premier ministre dans sa réponse du 23 février 2004 au référé de la Cour des comptes :

- à court et moyen termes, la Documentation française doit continuer d'honorer ses contrats en cours avec les autres prestataires extérieurs ;

- les Journaux officiels ne disposent pas de certains matériels nécessaires, comme les transparents ;

- il existe un risque de saturation de la capacité des Journaux officiels, ou d'impossibilité de répondre à de nouvelles commandes « *dans les délais compatibles avec l'urgence de certaines publications éditées par la*

Documentation française » ; les Journaux officiels pourraient alors être conduits à procéder à des recrutements de personnels supplémentaires.

Pour sa part, **votre rapporteur spécial estime qu'il convient de faire preuve de pragmatisme en comparant les coûts des prestataires externes auxquels peut recourir la Documentation française.** L'analyse comparée en coûts complets doit intégrer les éventuelles adaptations matérielles des Journaux officiels (transparents, capacités de production). A cet égard, votre rapporteur spécial se félicite que, selon les informations qui lui ont été communiquées par la Documentation française, les Journaux officiels aient abaissé de l'ordre d'un tiers le coût de leurs prestations à la Documentation française.

Proposition n° 8 : à la faveur du rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels, procéder à des économies d'échelle pour les opérations de renouvellement de l'outil de production.

III. UN APPROFONDISSEMENT DES RÉFORMES INTERNES DANS LE CADRE DU PLAN DE CONSOLIDATION

A. LA RÉFORME DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ET COMPTABLES

Prenant appui sur les recommandations formulées par le cabinet BearingPoint, dans le cadre de l'audit précité, la Documentation française a engagé une réforme de ses procédures administratives et comptables fondée sur le passage à une comptabilité d'exercice, dans un cadre de gestion unifié. Ces nouvelles procédures impliquent une refonte du système de comptabilité analytique.

1. Le passage à une comptabilité d'exercice

Conformément aux recommandations du cabinet BearingPoint, la Documentation française a engagé l'évolution de son système comptable vers une comptabilité d'exercice, en droits constatés, dans le cadre de la réforme des procédures budgétaires et comptables prévue par la LOLF.

A cette fin, la Documentation française s'est dotée du **progiciel commercial « Harmonie »**, construit sur le principe d'une intégration de l'information commerciale et comptable.

Après des débuts difficiles, le progiciel Harmonie a été mis en production en janvier 2003. Il couvre huit domaines fonctionnels de gestion : les ventes, les produits, les clients, les abonnements, les stocks, les expéditions, le routage et la gestion comptable et financière – notamment des créances et des comptes d’avoirs des administrations.

De nouveaux développements du système d’information commerciale ainsi créé sont prévus, afin de renforcer le lien entre la maîtrise d’ouvrage et la maîtrise d’œuvre. D’ores et déjà, le progiciel Harmonie a permis le traitement informatisé et continu de l’ensemble de la chaîne commerciale.

2. L’unification du cadre de gestion

La mise en place d’un cadre unique de gestion juridique et comptable est apparue comme une priorité, afin de surmonter la dichotomie entre les activités financées par le budget général de l’Etat et celles relevant du compte du commerce.

Votre rapporteur spécial souligne le caractère impérieux de ce cadre unique de gestion, en vue d’une répartition plus fine des charges qui permette d’identifier les activités non marchandes financées par le budget général de l’Etat.

A cette fin, succédant à un comité de pilotage créé fin 2002¹, un groupe de travail a été constitué à la demande du secrétaire général du gouvernement pendant l’hiver 2003-2004, associant la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre, la direction de la Documentation française, la mission d’organisation des services du Premier ministre (MOSPM), le contrôle financier et la direction du budget du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie.

Dans l’attente des conclusions définitives de ce groupe de travail, l’objectif d’une refonte du système de comptabilité analytique a d’ores et déjà été défini.

3. La réforme du système de comptabilité analytique

La réforme du système de comptabilité analytique, dont la mise en place est prévue « *au début de 2005* », vise à la constitution d’un infocentre, destiné à un meilleur pilotage des outils et procédures de gestion, dans le cadre d’une information financière plus lisible et plus transparente.

¹ Ce comité de pilotage associait notamment, outre la Documentation française, le secrétariat général du gouvernement et la direction du budget du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie.

Les objectifs du cahier des charges de la comptabilité analytique ont été définis comme suit :

« - recenser les attentes et identifier les besoins de la Documentation française vis-à-vis de la comptabilité analytique ;

« - proposer des recommandations et une méthodologie de comptabilité analytique cible ;

« - préconiser les premiers éléments d'une architecture applicative cible pour produire l'information analytique nécessaire ».

Votre rapporteur spécial observe la nécessité d'accompagner cette réforme des procédures comptables par le **renforcement du contrôle interne de gestion**, permettant une meilleure articulation entre la définition des objectifs stratégiques et le pilotage opérationnel de l'activité. Le contrôle interne de gestion aura aussi pour tâche de veiller à la cohérence entre la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité analytique.

A cette fin, votre rapporteur spécial souligne le respect impératif des délais fixés : **la mise en place d'outils de suivi de gestion, commencée fin 2002, doit s'achever début 2005. Le déploiement rapide du contrôle de gestion est indispensable au suivi effectif de la réforme.**

Ces orientations sous-tendent le **plan de réforme des procédures administratives, comptables et financières (PDAC)**, dont une version actualisée en mai 2004 figure ci-après.

Loin de se réduire à sa dimension technique, la réforme des procédures administratives et comptables apparaît comme un facteur déterminant de la réussite du plan de consolidation. Elle peut également offrir à la Documentation française un instrument moderne, adapté à son activité, pour la définition des objectifs et des indicateurs de performance prévus par la LOLF.

Proposition n° 9 : respecter les délais de passage à une nouvelle comptabilité analytique au plus tard début 2005.

Proposition n° 10 : renforcer le contrôle interne de gestion pour garantir la cohérence entre les objectifs stratégiques et le pilotage opérationnel.

Le plan de réforme des procédures administratives, comptables et financières

Situation au mois de mai 2004

Pour mémoire, le plan d'action est directement issu des préconisations de BearingPoint, validées lors du comité de suivi du plan de consolidation de juillet 2003.

1 - Etat d'avancement des projets

- **Projet 1 : Renforcer le contrôle dans la gestion des activités** (mise en place du contrôle interne et renforcement du contrôle de gestion) :

Etat d'avancement :
- Mise en place d'une mission de contrôle de gestion en février 2004
- 3 axes de contrôle interne en cours de visa par la direction
- Fiches de contrôles en cours de rédaction prévues pour juillet 2004
- Début des contrôles en septembre

- **Projet 2 : Optimiser les processus** (processus de commande interne, processus fournisseurs, processus clients) :

Etat d'avancement :
- Rédaction d'une fiche de procédure d'achat prenant en compte la totalité du processus dans le respect du nouveau code des marchés pour octobre 2004
- Optimisation du temps de traitement des factures fournisseurs
- Sécuriser la facturation clients (prestations d'édition)
- Travaux composés d'un ensemble d'opérations qui peuvent porter sur les procédures, sur l'organisation, sur les applications informatiques
- Fin mars 2005

- **Projet 3 : Harmoniser le pilotage des activités** (harmonisation des référentiels, élaboration et production des reportings, suivi budgétaire) :

HARMONIE Etat d'avancement :
- Gestion des référentiels (axée comptabilité analytique) : définition du contenu des référentiels en cours
- Gestion des reportings (axée contrôle de gestion) : idem
- Suivi budgétaire : vue unifiée des deux budgets (budget général et compte de commerce) : pour juin 2004, présentation d'une structure et d'une nomenclature budgétaires d'exécution unique, sur le modèle du plan comptable général (et du futur plan comptable l'Etat).
de

- **Projet 4 : Comptabilité d'exercice** (au sens de la LOLF)

- Attente d'éléments de la part du MINEFI

- **Projet 5 : Comptabilité analytique** (budget général et compte de commerce, sur base cahier des charges BearingPoint validé en juillet 2003)

Etat d'avancement :

- Principe définitivement retenu de la constitution d'un entrepôt de données issues de nos différents systèmes informatiques (YOLE-COTRE, OSCAR, ACCORD) et de saisies directes
- La conception de la comptabilité analytique est en cours (soumission au comité de direction de la méthodologie et des modes de calcul des coûts standard de personnel fin mai 2004)
- Début des développements informatiques août 2004
- Mise en œuvre pour janvier 2005

- **Projet 6 : Mettre en place les indicateurs LOLF**

Etat d'avancement

- En cours de spécification par la direction en relation avec la MOSPM et la DSAF
- Pourra s'appuyer sur l'entrepôt de données prévu en comptabilité analytique

2- Un projet de mutualisation des travaux informatiques a été ajouté à ceux définis par BearingPoint

En effet, il est rapidement apparu une convergence de la totalité des évolutions des outils logiciels en cours au sein de la Direction, ou rendues nécessaires par le PDAC, et la possibilité d'un regroupement sous pilotage unique.

Le cahier des charges de ce nouveau projet est le suivant :

- Il vise la reprise de notre application informatique OSCAR (gestion de la dépense) qui actuellement ne gère que les bons de commande du compte de commerce
- L'objectif est qu'elle prenne en charge tous les actes juridiques (bons de commande, marchés, contrats, conventions) du budget général et du compte de commerce et qu'elle fournisse un outil de suivi de la dépense par le service dépensier via la gestion d'enveloppes)
- Ainsi qu'elle assure la gestion des factures
- Développement début août 2004, opérationnelle en janvier 2005

3- Une politique de communication importante autour de ce plan sera développée dans les semaines à venir

Le service de la communication est associé depuis le début, l'un de ses agents étant membre permanent du groupe de projet.

- *Le plan de communication a été élaboré dans le cadre du groupe de projet par le service de la communication*
- *Il prévoit différents médias, dont une rubrique permanente et actualisée sur l'intranet@doc.*
- *Son principe de base est que le plan d'action induira des modifications dans les habitudes de travail qu'il importe d'abord d'expliquer et de justifier auprès des agents, puis de « dédramatiser » si nécessaire sur certains points (comptabilité analytique, contrôle interne) pour enfin motiver et faire adhérer les agents qui auront la charge de la mise en place des futures procédures et des nouveaux outils tout au long de l'année 2005.*

4- Les actions de formation rendues nécessaires par le PDAC jouent un rôle moteur dans l'implication et la motivation des personnels

Le responsable de la formation de la Documentation française est membre permanent du groupe de projet PDAC. Le PDAC est également un des principaux postes de dépenses de formation de la Documentation française à partir de 2004.

Une première session de formation à l'automne 2003 (15 stagiaires) a ainsi permis de mettre en place le groupe de projet grâce à la dynamique de groupe issue de la formation.

Cette démarche sera reconduite à l'automne 2004 s'agissant du contrôle de gestion, du contrôle et, à terme, des nouveaux outils déployés : OSCAR, comptabilité analytique, fiche de contrôle interne.

Source : Documentation française

B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

1. L'augmentation des emplois non pourvus entre 1999 et 2003

Les emplois budgétaires ont progressé de 4 % entre 1999 et 2001, de 397 à 413 emplois équivalents temps plein, avant une diminution de 2001 à 2003 (de 413 à 407 emplois, soit - 1,5 %).

Les emplois réels sont cependant restés stables (394) sur l'ensemble de la période 1999-2003, témoignant d'un phénomène nouveau de vacances d'emplois : **le taux de vacances a augmenté de 0,8 % en 1999 à 3,2 % en 2003**, les postes de personnels administratifs et d'agents non titulaires étant plus particulièrement concernés.

Evolution des emplois budgétaires (1999-2003)

Budget Général	1999	2000	2001	2002	2003
A / chapitre 31.90					
Titulaires	174	174	195	196	193
Contractuels	41	41	32	30	30
sous-total	215	215	227	226	223
B / chapitre 31.96					
Contractuels	17	17	14	12	12
Vacataires	2	2	2	2	2
IHT	0	0	0	0	0
sous-total	19	19	16	14	14
total	234	234	243	240	237
Compte de commerce					
Titulaires	73	73	73	80	80
Contractuels	90	94	97	90	90
total	163	167	170	170	170
Totaux					
Titulaires	247	247	268	276	273
Contractuels et IHT	148	152	143	132	132
Vacataires	0	0	2	2	2
Total général	397	401	413	410	407

Source : Documentation française

Effectifs budgétaires et effectifs réels au 31 décembre 2003

Chapitres	Emplois	Effectif budgétaire	Effectif réel
31.90	1°) Personnel Administratif		
Budget	directeur	1	1
général	sous-directeurs	4	4
	attaché principal d'administration centrale	1	1
	attachés d'administration centrale	10	10
	secrétaire administratif de classe exceptionnelle	6	5
	secrétaire administratif de classe supérieure	12	10
	secrétaires administratifs classe normale	17	19
	adjoints administratifs principaux 2ème classe	11	11
	adjoints administratifs	19	21
	agent administratif de 1ère classe	1	1
	agents administratifs de 2ème classe	10	10
	agents des services techniques	4	4
	sous-total	96	97
	2°) Corps techniques		
	chefs d'études	8	8
	chargés d'études principaux de 1ère classe	12	12
	chargés d'études principaux de 2ème classe	21	20
	chargés d'études documentaires	55	56
	sous-total	96	96
	3°) Personnel ouvrier		
	ouvrier professionnel	1	1
	sous-total	1	1
	4°) Agents non titulaires		
	agents contractuels	30	30
	total du 31.90	223	224
31.05	1°) Personnel Administratif		
compte de	secrétaires administratifs de classe normale	14	13
commerce	adjoints administratifs	23	20
	sous-total	37	33
	2°) Personnel du service automobile		
	conducteur automobile	1	0
	sous-total	1	0
	3°) Personnel ouvrier		
	maîtres ouvriers principaux	-	4
	maîtres ouvriers	27	6
	ouvriers professionnels principaux	-	8
	ouvriers professionnels	15	12
	agents des services techniques	-	8
	agents administratifs	-	4
	sous-total	42	42
	4°) Agent non titulaires		
	agents sur contrat	90	85
	sous-total	90	85
	total du 31.05	170	160
31.96	Agents non titulaires		
Budget	agents contractuels	12	10
général	vacataires	2	0
	total du 31.96	14	10
	total général	407	394

Par ailleurs, à la date du 31 décembre 2003, 2 vacataires étaient rémunérés sur le compte de commerce.

Source : Documentation française

Dans la mesure où les mouvements de personnels en 2003 font apparaître des entrées (34, soit 8,4 % des effectifs budgétaires) supérieures aux sorties (30, soit 7,4 % des effectifs budgétaires), votre rapporteur spécial en conclut que les vacances d'emplois s'inscrivent dans le cadre d'une « autorégulation » budgétaire. Il apparaît loisible d'utiliser cette marge de manœuvre en vue du recentrage en cours des activités de la Documentation française. De fait, le plan de consolidation prend en compte la vacance d'une partie des emplois budgétaires dans la perspective d'une réduction des effectifs.

2. La diminution programmée des effectifs dans le cadre du plan de consolidation

Jusqu'en 2001, la Documentation française a connu une évolution relativement dynamique des dépenses de personnel qui ont atteint 14,22 millions d'euros à cette date (contre 11,96 millions d'euros en 1996, soit une progression de près de 19 % en 5 ans). De 2001 à 2003, les dépenses de personnel n'ont progressé que de 3,7 % en deux ans pour atteindre 14,75 millions d'euros, soit 47 % de l'ensemble des dépenses de la Documentation française.

En application des règles statutaires de la fonction publique, la rémunération moyenne des agents s'élevait, en 2002, à 2.500 euros par mois

Le plan de consolidation de la Documentation française, défini en septembre 2003, prévoit une **réduction des effectifs de 13 % étalée sur la période 2003-2007 qui passeraient de 404 agents fin 2003 à 350-355 en 2007.**

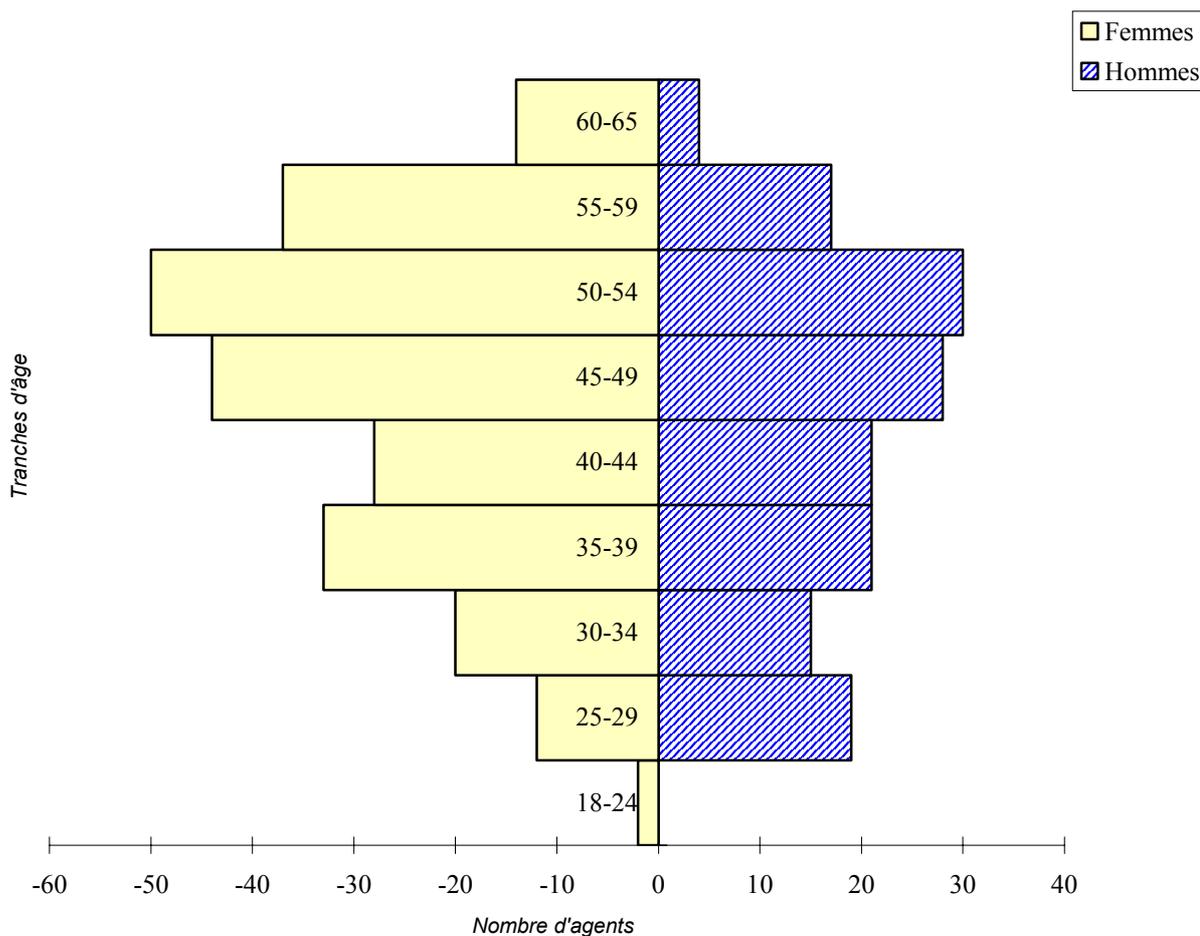
Au 31 décembre 2003, la sous-direction des produits, des services et de la diffusion employait 157 agents (39 % des effectifs de la Documentation française), la sous-direction des ressources éditoriales et documentaires 137 agents (34 % du total) et la sous-direction de l'administration 78 agents (19 % du total).

Cette diminution des effectifs doit s'opérer selon plusieurs modalités :

- le **non-remplacement des trois quarts des départs à la retraite**, principalement dans les activités de rédaction et de documentation ;
- la **non-utilisation des supports vacants sur certains emplois** ;
- le **non-remplacement de certains départs volontaires** ;
- le **transfert ou l'externalisation de certaines tâches**, telles que l'impression et le routage.

La pyramide des âges des personnels de la Documentation française, montre que la majorité des agents sont âgés de plus de 45 ans, ce qui permet effectivement d'envisager une diminution des effectifs par le non-remplacement des trois-quarts des départs en retraite.

Pyramide des âges des personnels de la Documentation française
au 31 décembre 2003



Source : Documentation française

Votre rapporteur spécial a pris note que l'essentiel des baisses d'effectifs avait déjà été opéré au premier semestre 2004, dans le cadre d'un redéploiement des activités. Lors de l'audition du directeur de la Documentation française le 8 juin 2004, il a ainsi été indiqué à votre rapporteur spécial que le plan de consolidation comporte notamment une diminution des effectifs des centres documentaires dont la fréquentation diminue, à la faveur d'un développement des ressources disponibles sur

Internet. Des formations à Internet dispensées dans ce cadre ont témoigné d'une volonté d'accompagnement de ces réformes par le personnel.

3. L'accompagnement de ces transformations par le personnel

Ainsi qu'il a été indiqué à votre rapporteur spécial dans les réponses aux questionnaires adressés à la Documentation française, tant la réorganisation interne que la diminution des effectifs « *ont été l'occasion d'un examen attentif des missions et des structures qui les servent. Ce processus a aussi conduit à modifier, parfois substantiellement, les conditions d'exercice d'un grand nombre d'activités, amenant les collaborateurs de la Documentation française à réaliser d'importants efforts au fur et à mesure qu'ils développaient et approfondissaient leurs compétences* ».

Vigilant au nécessaire accompagnement des réformes structurelles par le personnel, votre rapporteur spécial relève que celles-ci ont requis une mutualisation des compétences et une importante mobilité interne, parallèlement à une transformation des emplois : **la réorganisation intervenue en 2001-2002 a conduit à 150 mouvements de personnels, soit près de 40 % des emplois de la Documentation française.**

A cet effet, la diffusion d'une culture de performance, conforme aux objectifs de la LOLF, doit constituer une priorité et se fonder sur des objectifs clairement définis et des indicateurs d'activité qualitatifs et quantitatifs.

Votre rapporteur spécial s'est ainsi interrogé sur les actions de **formation** nécessaires pour que les mouvements de personnel ne se traduisent pas par une perte de compétences et une désorganisation. Si elles font apparaître la priorité donnée aux actions d'adaptation des méthodes de travail, les données fournies par la Documentation française pour l'année 2003 ne sont pas présentées de manière à faire apparaître suffisamment le lien existant avec le plan de consolidation en cours.

Proposition n° 11 : organiser prioritairement les formations en fonction des objectifs figurant dans le plan de consolidation.

Plan de formation – Bilan 2003

(en euros)

FORMATIONS	RETENUES DANS LE PLAN DE FORMATION		EFFECTUÉES	
	Actions	Coût €	Actions	Coût €
I. A CARACTÈRE GÉNÉRAL				
<i>Préparation aux concours</i>				
Interne DSAF, interne DF, par correspondance	28	1.423	40	1.273
<i>Formations linguistiques</i>				
Anglais ENA	14		10	
Stages intensifs (ministère des affaires étrangères)	3	23.770	3	1.206
Stages extensifs (ministère des affaires étrangères)	35		34	21.790
<i>Mise en valeur des connaissances</i>	35	1.607	20	345
<i>Actions collectives DSAF (environnement professionnel)</i>	20		24	2.870
Sous-total I	135	26.800	131	27.484
II. A CARACTÈRE SPÉCIFIQUE				
Domaine administratif	41	8.713	49	11.944
Domaine documentaire	6	5.012	11	5.278
Domaine fabrication, édition, multimédia, commercial	44	35.220	26	23.036
Maintenance, sécurité	20	9.098	1	490
Sous-total II	111	58.043	87	40.748
III. A CARACTÈRE INFORMATIQUE				
Actions individuelles et collectives	37	51.593	63	46.932
Formations internes DF (bureautique – Multimédia)	58		144	NC
Formations internes BIT/DSAF	71		64	NC
Sous-total III	166	51.593	271	46.932
Report des actions I et II	246	84.843	218	68.232
Report des actions III	166	51.593	271	46.932
TOTAL GÉNÉRAL DES ACTIONS EFFECTUÉES			Nombre 489	Montant 115.164

Source : Documentation française

*

* *

Vecteur des réformes structurelles internes à la Documentation française, le plan de « *consolidation* » recouvre trois acceptions :

- des réformes dans l'organisation interne ;
- une unification progressive des modes de gestion, au regard de la dualité des fonctions commerciales et non commerciales de la Documentation française ;
- enfin, une consolidation financière visant à la restauration de l'équilibre du compte de commerce à l'issue du plan (2003-2007).

Compte tenu des efforts de réorganisation interne en cours, votre rapporteur spécial a ainsi souhaité analyser la situation financière de la Documentation française, en envisageant des pistes de réforme plus radicales : le mode de financement est-il approprié, en vue notamment d'un équilibre durable de l'exploitation industrielle et commerciale retracée dans le compte de commerce, et ne convient-il pas de doter la Documentation française d'un statut d'établissement public industriel et commercial ?

TROISIÈME PARTIE :

QUELLES ÉVOLUTIONS DU FINANCEMENT ET DU STATUT DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE ?

La double origine du financement de la Documentation française, par le budget général de l'Etat et des ressources propres inscrites au compte de commerce, traduit la dualité de ses missions, selon qu'elles relèvent ou non du secteur commercial et concurrentiel.

Après avoir souligné en première partie la nécessité que la Documentation française respecte les délais de mise en place début 2005 d'une nouvelle comptabilité analytique, afin de mieux identifier les coûts complets associés à chaque activité, votre rapporteur spécial a étudié successivement :

- le principe du double mode de financement, caractérisé par une contribution accrue du budget général de l'Etat ;
- les difficultés de trésorerie propres au compte de commerce et, plus largement, les problèmes inhérents au double mode de financement, notamment d'activités commerciales par le budget général de l'Etat ;
- l'opportunité d'une réforme du statut de la Documentation française.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU MODE DE FINANCEMENT

A. UN FINANCEMENT ASSURÉ EN PARTIE PAR UN COMPTE DE COMMERCE DEPUIS 1979

1. Le compte de commerce

Le compte de commerce de la Documentation française a été instauré par l'article 58 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979.

Sa fonction est de « retracer les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu l'édition et la diffusion des études et documents d'information générale et de vulgarisation, de même que la diffusion dans le public, sous toutes formes et sur tous supports, des documents et informations des administrations et services publics ».

2. Un financement majoritairement assuré par le compte de commerce

Pour l'année 2003, les ressources totales de la Documentation française se sont élevées à 32,02 millions d'euros, en progression de 7,5 % par rapport à l'année 2002.

Les ressources de l'année 2003 ont toutefois intégré un versement exceptionnel de 3,12 millions d'euros du budget général de l'Etat au compte de commerce, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de consolidation décidée fin 2003. Sans cette dotation exceptionnelle, les ressources de la Documentation française en 2003 n'auraient atteint que 28,9 millions d'euros, en recul de près de 3 % par rapport à 2002.

En 2003, les ressources de la Documentation française provenaient à hauteur de 13,78 millions d'euros (soit 43 % des ressources totales) du budget des services généraux du Premier ministre, et à hauteur de 18,24 millions d'euros (soit 57 % du total) des recettes inscrites au compte de commerce 904-19 « *opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française* ».

Hors versement exceptionnel, la dotation du budget général de l'Etat aurait atteint en 2003 48 % des ressources totales, en progression continue depuis 1997 où elles ne représentaient alors que 31 % des ressources totales de la Documentation française.

Les tableaux ci-dessous détaillent l'évolution des crédits du CSA du budget général de l'Etat, ainsi que les recettes et les dépenses du compte de commerce, au cours de la période 2001-2003.

Tableau 1 : Evolution des crédits de la Documentation française provenant du budget général

(en euros)

CREDITS PAR CHAPITRE (ventilations à l'article 23)	Crédits votés 2001 *	Crédits votés 2002 *	Crédits votés 2003 *	évolution 2003/2002
I - PERSONNEL				
31-02 Indemnités et allocations diverses	1 176 475	1 225 650	1 275 912	+ 4,1%
31-90 Rémunérations des personnels	6 027 998	6 191 923	6 144 532	- 0,8%
31-96 Autres rémunérations	484 941	367 869	370 909	+ 0,8%
33-90 Cotisations sociales, part de l'Etat	918 925	912 979	912 624	- 0,0%
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	152 167	152 844	151 071	- 1,2%
Total des chapitres 31-02 à 33-91	8 760 506	8 851 265	8 855 048	+ 0,04%
II - FONCTIONNEMENT				
34-98 Moyens de fonctionnement				
Dépenses informatiques, dont :	2 728 837	2 423 939	2 723 939	+ 12,4%
maintien de l'existant	1 082 388	1 356 796	1 810 000	+ 33,4%
mesures nouvelles	1 646 449	1 067 143	913 939	- 14,4%
Autres dépenses	925 763	925 763	1 125 763	+ 21,6%
Total du chapitre 34-98	3 654 600	3 349 702	3 849 702	+ 14,9%
III - INVESTISSEMENTS				
57-02 Autorisations de programme	1 067 143	1 067 000	1 244 000	+ 16,6%
Crédits de paiement (CP)	914 694	915 000	1 072 000	+ 17,2%
TOTAL GENERAL (CP)	13 329 800	13 115 967	13 776 750	+ 5,0%

(*) Loi de finances initiale

Source : Documentation française

Tableau 2 : Evolution des résultats du compte de commerce de la Documentation française

montants en euros	gestion 2001	gestion 2002	gestion 2003
RECETTES EFFECTUEES			
Ligne 1 :			
§ 1 : ventes de publications	8 383 652	7 712 681	5 608 945
§ 2 : prestations de services	5 200 156	5 316 775	5 888 916
sous-total	13 583 807	13 029 456	11 497 861
Ligne 2 :			
Versement du budget général	0	0	3 120 000
Ligne 3 :			
Recettes diverses ou accidentelles	496 162	311 370	500 245
Ligne 4 :			
Avoirs des administrations par répartition	1 810 028	1 731 355	2 597 879
Avoirs des administrations par ordonnances	1 367 031	1 539 497	526 062
sous-total	3 177 059	3 270 852	3 123 941
Total des recettes	17 257 028	16 611 679	18 242 047
DEPENSES EFFECTUEES			
Chapitre 1 :			
Achats	1 312 616	1 029 150	1 222 596
Travaux	4 196 608	5 049 333	6 253 336
Frais de fonctionnement	1 908 545	2 059 508	2 324 907
Chapitre 2 :			
Frais de personnel remboursés au budget général	5 353 303	5 181 431	5 316 244
Chapitre 3 : Dépenses diverses ou accidentelles	1 494 751	1 697 442	621 919
Chapitre 4 : Dépenses sur avoirs des administrations	2 970 178	2 363 143	3 149 703
Total des dépenses	17 236 001	17 380 007	18 888 705
TRESORERIE			
Trésorerie de l'année (recettes - dépenses)	+ 21 028	- 768 331	- 646 659
Trésorerie réelle totale (incluant résultats antérieurs)	- 1 495 479	- 2 263 810	- 2 910 469
"Charges à payer" reportées sur la gestion suivante (a)	1 948 086	1 607 315	800 000
Montant des restes à recouvrer	+ 5 815 862	+ 5 359 535	+ 5 665 095

Source : Documentation française

B. LE COMPTE DE COMMERCE : DES RECETTES PEU DYNAMIQUES

1. Analyse du chiffre d'affaires figurant au compte de commerce

a) Une évolution heurtée

Le chiffre d'affaires du compte de commerce de la Documentation française a atteint 15,13 millions d'euros en 2003, en diminution de 0,4 % par rapport à 2002 et de près de 9 % par rapport à l'année 2001.

Cette évolution s'explique par un recentrage des activités, ayant notamment impliqué l'arrêt de certaines publications non rentables. L'objectif visé est le retour durable à l'équilibre du compte de commerce, conformément aux orientations du plan de consolidation. Comme il a été indiqué à votre rapporteur spécial par le directeur de la Documentation française, lors de son audition le 8 juin 2004, il s'agit de rompre avec une pratique culturelle consistant à « faire du chiffre d'affaires ».

A l'issue de la période couverte par le plan (2003-2007), il est toutefois envisagé une progression de 18 % du chiffre d'affaires.

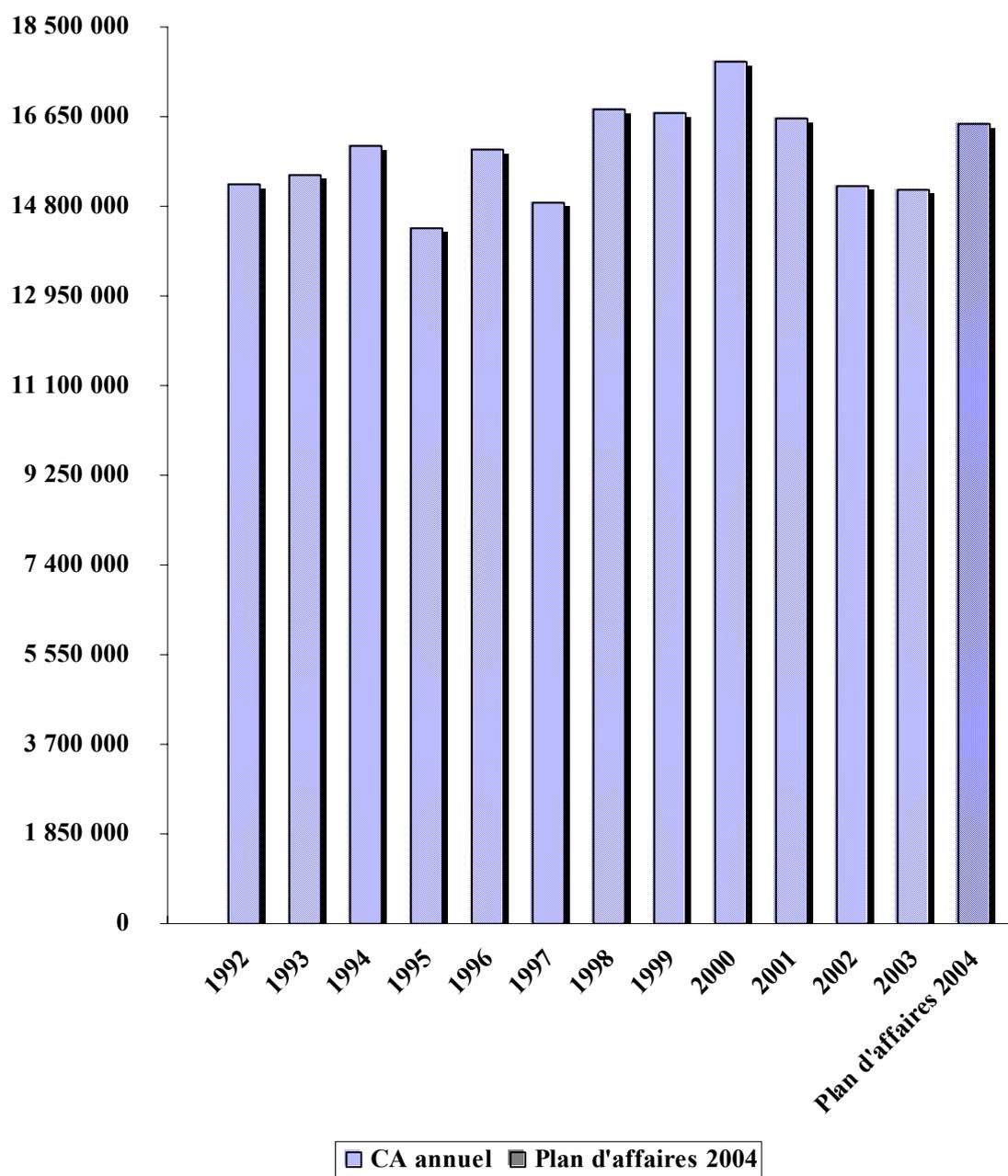
Analyse du chiffre d'affaires sur le compte de commerce

Droits constatés au 31/12	2001	2002	2003	évolution 2003/2002
VENTES				
Ventes de publications	8 931 042	8 731 312	7 874 591	- 9,8%
Marchandises revendues	367 970	331 689	219 791	- 33,7%
sous-total ventes	9 299 012	9 063 001	8 094 382	- 10,7%
TRAVAUX				
Travaux d'édition	5 566 250	4 225 207	4 989 162	+ 18,1%
Diffusion - routage	792 097	1 024 471	1 036 671	+ 1,2%
sous-total travaux	6 358 347	5 249 678	6 025 834	+ 14,8%
PRODUITS DIVERS	466 136	399 093	530 306	+ 32,9%
TOTAL C. A. H. T.	16 123 494	14 711 771	14 650 521	- 0,4%
T. V. A.	481 764	485 949	480 034	- 1,2%
TOTAL C. A. T. T. C.	16 605 258	15 197 721	15 130 555	- 0,4%

Source : Documentation française

Evolution du chiffre d'affaires TTC figurant au compte de commerce (1992-2003)

(en euros)



Source : Documentation française

b) Une diminution récente du chiffre d'affaires traduisant le recul des ventes de publications

L'analyse des différents secteurs d'activité en 2003 montre une évolution contrastée.

Le chiffre d'affaires des prestations d'édition pour le compte des administrations a progressé de 18 % en 2003 et s'est élevé à 5 millions d'euros (contre 4,23 millions d'euros en 2002). Mais cette progression fait suite à un recul cyclique traditionnellement observé les années d'élections législatives et présidentielles : les ministères clients avaient fortement réduit leur activité de mars à septembre 2002. Le résultat de l'année 2003 doit donc être interprété comme un retour à la normale.

En 2003, le chiffre d'affaires des ventes de publications s'est élevé à 8,52 millions d'euros, en baisse de 7 % par rapport à 2002. Le chiffre d'affaires des abonnements a connu une évolution similaire (- 8 %) et s'est établi à 2,8 millions d'euros, du fait notamment du changement de périodicité de *Problèmes économiques et sociaux* (de 18 à 12 numéros par an), non compensé par le lancement de la nouvelle revue *Questions internationales*.

Votre rapporteur spécial rappelle que ces évolutions sont conformes au recentrage des activités commerciales de la Documentation française, dans le cadre de sa réorganisation interne décrite en seconde partie. Un second facteur d'explication de ces évolutions a résidé dans la mise en application de nouvelles règles de comptabilisation des rabais, ristournes et remises accordées à la clientèle.

L'évolution des recettes et du chiffre d'affaires doit ainsi être appréciée au regard de l'objectif de réduction des dépenses.

2. L'augmentation des dépenses en 2003

Afin de restaurer l'équilibre durable du compte de commerce, le plan de consolidation financière décidé à la fin de l'année 2003 a prévu un recentrage des activités consistant notamment à cesser le financement d'activités non rentables par le compte de commerce : **la contraction de l'activité doit se traduire par une diminution des dépenses plus forte que la baisse des recettes**, avant d'envisager dans un second temps une augmentation des recettes de ventes.

De fait, alors que la progression des dépenses en 2002 a été globalement maîtrisée (17,38 millions d'euros, soit une progression de 0,8 % par rapport à 2001, inférieure à l'inflation), **la gestion 2003 a fait apparaître une nouvelle dérive des dépenses. Les dépenses en 2003 ont atteint 18,89 millions d'euros, en progression de 8,7 % par rapport à l'année 2002¹.**

Alors que les frais de personnel (5,32 millions d'euros, soit 28 % des dépenses totales de fonctionnement du compte de commerce) ont augmenté de 2,6 % par rapport à 2002, **l'ensemble des frais de fonctionnement (achats, travaux et frais de fonctionnement divers) inscrits au chapitre 1 du compte de commerce ont fortement progressé en 2003 (+ 20,4 %) et atteint 9,8 millions d'euros (soit près de 52 % de l'ensemble des dépenses du compte de commerce).** Cette évolution s'explique notamment par les travaux entrepris (6,25 millions d'euros, soit + 23,8 % par rapport à 2002).

Tout en observant que le développement des activités de la Documentation française sur Internet et les difficultés liées au déploiement du progiciel de gestion « Harmonie » ont indéniablement représenté un coût pour la Documentation française, **voire rapporteur spécial déplore vivement que l'évolution des postes « Achats » et « Travaux » n'ait pas été explicitée davantage dans les rapports d'activité de la Documentation française.** La Documentation française a en effet mis l'accent sur des difficultés, certes structurelles à la Documentation française (comme les avoirs des administrations, cf. *infra* II de la présente partie), mais qui n'expliquent que marginalement la dérive des dépenses constatée en 2003.

Voire rapporteur spécial conclut que les résultats de l'année 2003 montrent **l'urgence de mettre en place une nouvelle comptabilité analytique, afin de renforcer la transparence des comptes de la Documentation française,** et que les résultats de l'année 2004 seront déterminants pour apprécier la viabilité du plan de consolidation financière du compte de commerce.

¹ Cf. tableau 2 ci-dessus présentant les résultats du compte de commerce.

3. Les perspectives de retour durable à l'équilibre financier du compte de commerce

a) Une inquiétante dégradation du solde du compte de commerce en 2002

L'audit commandé par la Documentation française en 2002 au cabinet BearingPoint a montré la nette dégradation financière du compte de commerce. **Au 1^{er} janvier 2003, la situation débitrice totale nette du compte de commerce a été évaluée à 5,6 millions d'euros** (soit le tiers des ressources commerciales annuelles de la Documentation française), dont 2,6 millions d'euros correspondant au solde des créances et des dettes accumulées par la Documentation française et 3 millions d'euros au titre d'un découvert autorisé par le Trésor public.

Cette situation était d'autant moins acceptable que les activités commerciales retracées dans un compte de commerce sont censées être équilibrées.

Le retour à l'équilibre financier à l'issue de la période 2003-2007 a constitué un des objectifs centraux du plan de consolidation adopté fin 2003.

b) Un versement exceptionnel de l'Etat de 3,12 millions d'euros en 2003

Pour l'année 2003, un versement exceptionnel du budget général de 3,12 millions d'euros a été opéré en contrepartie d'un effort pluriannuel de maîtrise des dépenses, finalisé dans le plan de consolidation.

Ce versement a permis de limiter l'ampleur du déficit en 2003 à 650.000 euros (soit 3,5 % des recettes commerciales annuelles), en légère amélioration par rapport à 2002 (déficit de 770.000 euros), alors que la loi de finances initiale pour 2003 prévoyait un solde nul.

Il convient cependant de **prendre en compte les difficultés rencontrées lors de l'utilisation du nouveau progiciel comptable « Harmonie »** : selon la Documentation française, la mise en place de ce progiciel a conduit à une baisse d'environ 1,2 million d'euros des recettes de ventes de publications en 2003 par rapport à 2002, du fait de retards dans le paramétrage et le déclenchement des relances d'impayés. **Un rattrapage est attendu en 2004.**

L'effort de retour à l'équilibre financier a ainsi été reporté sur l'année 2004, dans le cadre du plan de consolidation financière.

c) Des signes d'amélioration en début d'année 2004

La loi de finances initiale pour 2004 a prévu une charge nette de 184.000 euros, du fait d'une contraction des dépenses (16,323 millions d'euros, soit une diminution de 13,6 % par rapport au budget exécuté 2003) et d'une augmentation des recettes commerciales (16,507 millions d'euros¹, soit une hausse de 9,2 % par rapport au budget exécuté 2003).

La réduction des effectifs – ayant déjà concerné 28 des 50 postes envisagés – et la diminution du périmètre d'activité prévues dans le cadre du plan de consolidation permettent, à ce stade, d'envisager le respect des prévisions de dépenses.

En ce qui concerne les recettes, 6,5 millions d'euros avaient été comptabilisés à la **fin mai 2004**, soit 39 % de l'objectif annuel. Ces **résultats étaient conformes aux prévisions annuelles mensualisées et traduisaient même un léger excédent**. L'amélioration du taux de recouvrement s'inscrit également dans le cadre des prévisions budgétaires établies en loi de finances initiale.

La Documentation française peut également honorer les commandes de ses fournisseurs dans des délais désormais inférieurs à 45 jours. **Le non-respect de ces délais, particulièrement choquant, constituait l'une des expressions les plus manifestes des graves difficultés financières auxquelles était confrontée la Documentation française.**

Votre rapporteur spécial se félicite de ces signes d'évolutions favorables, à partir d'une situation initiale toutefois très dégradée. Il observe cependant que le retour à l'équilibre financier ne semble pas envisageable avant 2005, et qu'il convient de poursuivre les efforts accomplis dans le cadre du plan de consolidation pour parvenir à un équilibre durable du compte de commerce.

C. UNE CONTRIBUTION ACCRUE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ETAT

1. Le budget général finance essentiellement les dépenses de personnel

Les crédits de la Documentation française relevant du budget général de l'Etat sont inscrits aux chapitres suivants du budget des services du Premier ministre² :

¹ Les ventes prévisionnelles de publications doivent atteindre 10,1 millions d'euros et celles des administrations dépasser 6,3 millions d'euros.

² Cf. tableau 1 ci-dessus, présentant l'évolution des crédits inscrits au budget général (2001-2003).

- pour les dépenses de personnel : chapitre 37-30, regroupant les anciens chapitres 31-02 (indemnités et allocations diverses), 31-90 (rémunérations des personnels), 31-96 (autres rémunérations) ; chapitres 33-90 (cotisations sociales, part de l'Etat) et 33-91 (prestations sociales versées par l'Etat) ;

- pour les moyens de fonctionnement : chapitre 34-98 ;

- pour les dépenses d'investissement : chapitre 57-02.

Ces données font apparaître la **part prépondérante des dépenses de personnel (8,86 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003, soit 64 %** de l'ensemble des dépenses figurant au budget général), dont la progression n'a atteint que 1,1 % entre la loi de finances initiale pour 2001 et la loi de finances initiale pour 2003.

Les autres dépenses de fonctionnement (3,85 millions d'euros, soit 28 % des dépenses totales) ont été plus dynamiques (+ 5,3 %). Les dépenses d'investissement restent modestes (1,07 million d'euros, soit 8 % des dépenses totales, en progression de 17 % sur la période 2001-2003).

2. Des dépenses maîtrisées en début d'année 2004

Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2004 s'élèvent à 13,53 millions d'euros, en diminution de 1,76 % par rapport à 2002, attestant que le plan de consolidation concerne l'ensemble des activités – commerciales et non commerciales – de la Documentation française, même si les efforts les plus importants concernent les activités concurrentielles.

Dotations inscrites au budget général : comparaison des crédits votés en 2002, 2003 et 2004

(en euros)

CREDITS PAR CHAPITRE	Crédits votés 2002 *	Crédits votés 2003 *	Evolution 2003/2002	Crédits votés 2004 *	Evolution 2004/2003
I - PERSONNEL					
ex 31-02 Indemnités et allocations diverses	1 225 650 €	1 275 912 €	+ 4,1%	1 334 994 €	+ 4,6%
ex 31-90 Rémunérations des personnels	6 191 923 €	6 144 532 €	- 0,8%	6 124 505 €	- 0,3%
ex 31-96 Autres rémunérations	367 869 €	370 909 €	+ 0,8%	385 334 €	+ 3,9%
s/total nouveau chapitre 37-30	7 785 442 €	7 791 353 €		7 844 833 €	+ 0,7%
33-90 Cotisations sociales, part de l'Etat	912 979 €	912 624 €	- 0,0%	868 672 €	- 4,8%
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	152 844 €	151 071 €	- 1,2%	156 305 €	+ 3,5%
Total des chapitres 33 et 37-30	8 851 265 €	8 855 048 €	+ 0,04%	8 869 810 €	+ 0,17%
II - FONCTIONNEMENT					
34-98 Moyens de fonctionnement					
Dépenses informatiques, dont :	2 423 939 €	2 723 939 €	+ 12,4%	2 723 939 €	+ 0,0%
maintien de l'existant	1 356 796 €	1 810 000 €	+ 33,4%	2 140 000 €	+ 18,2%
mesures nouvelles	1 067 143 €	913 939 €	- 14,4%	583 939 €	- 36,1%
Autres dépenses	925 763 €	1 125 763 €	+ 21,6%	868 445 €	- 22,9%
Total du chapitre 34-98	3 349 702 €	3 849 702 €	+ 14,9%	3 592 384 €	- 6,7%
III - INVESTISSEMENTS					
57-02 Autorisations de programme	1 067 000 €	1 244 000 €	+ 16,6%	1 244 000 €	+ 0,0%
Crédits de paiement (CP)	915 000 €	1 072 000 €	+ 17,2%	1 072 000 €	+ 0,0%
TOTAL GENERAL (CP)	13 115 967 €	13 776 750 €	+ 5,0%	13 534 194 €	- 1,76%

(*) Loi de finances initiale

Source : Documentation française

Cette maîtrise des dépenses est fondée sur une réduction des crédits de fonctionnement (3,59 millions d'euros, soit – 6,7 %), alors que les dépenses de personnel et les investissements sont quasi stables (respectivement 8,87 millions d'euros, soit + 0,17 %, et 1,07 million d'euros, inchangé par rapport à 2003).

Ces évolutions retracent une **diminution de 29 emplois sur la période 2002-2004**, conformément aux objectifs du plan de consolidation. La baisse des crédits de fonctionnement (dépenses informatiques, télécommunications, acquisitions documentaires, installations) fait suite à l'augmentation sensible de ces mêmes postes de dépenses en 2003 ; en deux ans, de 2002 à 2004, les dépenses de fonctionnement progressent de 7 %.

Tout en se félicitant de cette évolution maîtrisée des dépenses figurant au budget général, votre rapporteur spécial souhaite que les évolutions – heurtées – des dépenses informatiques puissent être effectivement conduites dans le cadre du développement des portails de sites publics.

Proposition n° 12 : contractualiser dans un cadre pluriannuel les dépenses de la Documentation française relatives au développement des sites gratuits de services publics.

L'analyse comparée des deux sources de financement et de dépenses de la Documentation française fait apparaître que les principales difficultés concernent la maîtrise de l'équilibre du compte de commerce, alors que la rentabilité n'a pas vocation à constituer l'objectif principal des activités non commerciales financées par le budget général de l'Etat.

A cet égard, votre rapporteur spécial souhaite porter l'accent sur des difficultés spécifiques au financement du compte de commerce, provenant notamment d'écarts entre les exécutions et les prévisions budgétaires et de problèmes de trésorerie liés au recouvrement des créances.

II. DES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES AU COMPTE DE COMMERCE ET À LA DUALITÉ DU FINANCEMENT DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

A. DES AMÉLIORATIONS RÉCENTES DU COMPTE DE COMMERCE D'UN POINT DE VUE COMPTABLE

1. Une sincérité des prévisions budgétaires en voie d'amélioration

a) *La sous-évaluation de l'activité en loi de finances initiale pour 2003*

Les premières données disponibles pour l'année 2004 indiquent une conformité des exécutions aux prévisions budgétaires. Dans l'attente d'une confirmation de ces données encore provisoires, votre rapporteur spécial relève **des écarts fréquents jusqu'en 2003, entre les budgets prévisionnels et exécutés du compte de commerce de la Documentation française, et, dans une moindre mesure, des activités financées par le budget général.**

Cette situation nuit à la sincérité de l'information du Parlement, ainsi amené à se prononcer sur un budget équilibré en loi de finances initiale pour 2003, alors que le solde en gestion a atteint - 0,65 million d'euros. Ce déficit se serait même élevé à 3,77 millions d'euros sans le versement exceptionnel de 3,12 millions d'euros lors de l'adoption du plan de consolidation.

Si l'on compare les budgets votés et exécutés en 2003, les recettes ont dépassé de 1,04 million d'euros la prévision budgétaire (18,24 millions d'euros au lieu de 17,2 millions d'euros), du fait du versement exceptionnel de 3,12 millions d'euros, et les dépenses ont dépassé de 1,69 million d'euros la prévision budgétaire (18,89 millions d'euros au lieu de 17,2 millions d'euros).

En ce qui concerne les recettes, la construction du budget de l'année (N + 1) sur la base des seules données définitives de l'année (N - 1) pose effectivement des difficultés de prévision, compte tenu d'un renouvellement permanent de la production éditoriale où les abonnements ne représentent qu'une part minoritaire des ventes. **Votre rapporteur spécial estime cependant que certaines variations** (saisonniers, ou liées aux cycles électoraux qui se traduisent par une diminution des commandes des administrations) **pourraient faire l'objet d'une gestion plus prospective.**

Comparaison entre les prévisions et les réalisations budgétaires : recettes du compte de commerce

(en euros)

LIGNE OU CHAPITRE	Evaluation 2002 (a)	Réalisation 2002 (b)	écarts (b-a)	Evaluation 2003 (a)	Réalisation 2003 (b)	écarts (b-a)
RECETTES						
Ligne 1 :						
§ 1 : ventes de publications (d)	9 300 000	7 712 681	- 1 587 319	8 000 000	5 608 945	- 2 391 055
§ 2 : versements des administrations	5 800 000	5 316 775	- 483 225	6 000 000	5 888 916	- 111 084
Total ligne 1	15 100 000	13 029 456	- 2 070 544	14 000 000	11 497 861	- 2 502 139
Ligne 2 :						
Versement du budget général	0	0	+ 0	0	3 120 000	+ 3 120 000
Ligne 3 :						
Recettes diverses ou accidentelles	300 000	311 370	+ 11 370	300 000	500 245	+ 200 245
Ligne 4 : Avoirs des administrations						
par répartition	1 800 000	1 731 355	- 68 645	2 400 000	2 597 879	+ 197 879
par ordonnances	1 100 000	1 539 497	+ 439 497	500 000	526 062	+ 26 062
Total ligne 4	2 900 000	3 270 852	+ 370 852	2 900 000	3 123 941	+ 223 941
RECETTES TOTALES	18 300 000	16 611 679	- 1 688 321	17 200 000	18 242 047	+ 1 042 047

(d) hors recettes des administrations

Source : Documentation française

Comparaison entre les prévisions et les réalisations budgétaires : dépenses du compte de commerce

(en euros)

LIGNE OU CHAPITRE	Evaluation 2002 (a)	Réalisation 2002 (b)	écarts (b-a)	Evaluation 2002 (a)	Réalisation 2002 (b)	écarts (b-a)
DEPENSES PAYEES						
Chapitre 1 :						
- achats	1 500 000	1 029 150	- 470 850	1 400 000	1 222 596	- 177 404
- travaux	4 600 000	5 049 333	+ 449 333	4 500 000	6 253 336	+ 1 753 336
- frais de fonctionnement	1 700 000	2 059 508	+ 359 508	1 600 000	2 324 907	+ 724 907
Total chapitre 1	7 800 000	8 137 991	+ 337 991	7 500 000	9 800 839	+ 2 300 839
Chapitre 2 :						
- frais de personnel						
Total chapitre 2	6 000 000	5 181 431	- 818 569	6 000 000	5 316 244	- 683 756
Chapitre 3 :						
dépenses diverses ou accidentelles						
- constitution d'avoirs des administrations	1 100 000	1 539 496	+ 439 496	500 000	526 062	+ 26 062
- autres dépenses	100 000	157 946	+ 57 946	100 000	95 857	- 4 143
Total chapitre 3	1 200 000	1 697 442	+ 497 442	600 000	621 919	+ 21 919
Total des chapitres 1 à 3	15 000 000	15 016 864	+ 16 864	14 100 000	15 739 002	+ 1 639 002
Total 1 à 3 hors avoirs des administrations	13 900 000	13 477 368	- 422 632	13 600 000	15 212 940	+ 1 612 940
Chapitre 4 :						
dépenses sur avoirs des administrations	3 300 000	2 363 143	- 936 857	3 100 000	3 149 703	+ 49 703
DEPENSES TOTALES	18 300 000	17 380 007	- 919 993	17 200 000	18 888 705	+ 1 688 705
Total des dépenses réelles	17 200 000	15 840 511	- 1 359 489	16 700 000	18 362 643	+ 1 662 643

Source : Documentation française

Outre ces difficultés en partie inhérentes à l'exercice de prévision budgétaire, **vo**tre rapporteur spécial s'est interrogé sur la pratique des avoirs des administrations. Il s'agit en effet d'une caractéristique structurelle du compte de commerce de la Documentation française, faisant l'objet d'un double décompte :

- en dépenses du compte de commerce, à hauteur de 3,15 millions d'euros dans le budget exécuté 2003 (contre 2,36 millions d'euros en 2002 et 2,97 millions d'euros en 2001) ;

- en recettes, à hauteur de 3,12 millions d'euros dans le budget exécuté 2003 (contre 3,27 millions d'euros dans le budget exécuté 2002 et 3,18 millions d'euros dans le budget exécuté 2001).

b) Les incidences comptables des opérations effectuées pour d'autres administrations

Les dépenses sur avoirs des administrations ont représenté 16,7 % des dépenses de la Documentation française dans le budget exécuté 2003. **Les explications fournies à votre rapporteur spécial par la Documentation française montrent cependant que les avoirs n'ont pas d'impact sur le solde final du compte de commerce.**

Ces avoirs s'expliquent comme suit : lorsque la Documentation française procède à des opérations d'édition et de diffusion pour le compte d'autres administrations, il peut être décidé de procéder à un partage spécifique des recettes (par exemple au prorata des quantités vendues en pourcentage du prix public). Il est alors convenu que la Documentation française encaisse l'ensemble des recettes, avant d'opérer un partage financier avec l'administration concernée dans un second temps. Les avoirs représentent ainsi les recettes de ventes revenant à ces administrations mais qui ne leur sont pas attribuées dès l'encaissement. Les avoirs des administrations sont comptabilisés soit en fonction des ordonnances, soit après répartitions informatiques.

Jusqu'à la mise en place du nouveau progiciel « Harmonie », le système de comptabilité de caisse utilisée par la Documentation française conduisait à l'inscription d'avoirs élevés. Les sommes inscrites une année donnée, en recettes et en dépenses, pouvaient différer fortement.

Le changement de progiciel comptable a permis une régularisation, dans le sens d'une plus grande transparence du compte de commerce de la Documentation française. Le nouveau système comptable a conduit à une réduction mécanique des avoirs par ordonnances au profit des avoirs par répartition informatique.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette lisibilité accrue des résultats du compte de commerce, laquelle participe également d'une plus grande conformité entre les prévisions et les exécutions budgétaires. Cette amélioration s'inscrit dans le cadre du changement de nomenclature opérée en 2000.

2. La nomenclature budgétaire est mieux adaptée depuis 2000

Jusqu'en 2000, la nomenclature budgétaire rendait de fait impossible une comparaison des prévisions et des exécutions des différentes lignes de recettes. En effet, la Documentation française reçoit de la part des administrations des provisions importantes, de l'ordre de 3,5 millions d'euros par an. Par ailleurs, le compte général de l'administration des finances les comptabilisait non aux sous-lignes et lignes concernées (ventes de publications et recettes diverses ou accidentelles), mais dans une rubrique « *provisions sur commandes en cours* ».

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes avait ainsi dénoncé le décalage entre la présentation et le vote du compte de commerce de la Documentation française. Suite à ces observations, à compter de la loi de finances pour 2000, ces provisions apparaissent désormais sur une ligne supplémentaire, « *recettes des administrations* », ce qui permet de comparer les prévisions et les exécutions budgétaires.

3. La rémunération du personnel par un compte de commerce a pu susciter un problème de dépassements de crédits, aujourd'hui résolu

Le chapitre 31-05 « *dépenses de personnel de production de la Documentation française* » du budget des services généraux du Premier ministre est alimenté par des rétablissements de crédits provenant du compte de commerce.

a) La base juridique du mode de financement des dépenses de personnel

Ce dispositif découle d'exigences imposées par les lois organiques relatives aux lois de finances.

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit, dans son article 24, que « *sauf dérogations, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou*

à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques ».

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit, dans son article 20 (applicable à compter de la loi de finances pour 2006), une restriction analogue, en supprimant la possibilité de dérogation.

Le montage retenu pour permettre le financement d'une partie des dépenses de personnel par le compte de commerce a pour objet de contourner l'interdiction de financement « *direct* ».

b) Les sommes concernées

Alors que les dépenses totales de personnel de la Documentation ont atteint 14,75 millions d'euros en 2003 (soit 46 % des dépenses totales), les crédits de dépenses de personnel de la Documentation française proviennent pour 64 % du budget de l'Etat, comme l'indique le graphique ci-après.

Comparaison des dépenses de personnel entre le budget général et le compte de commerce

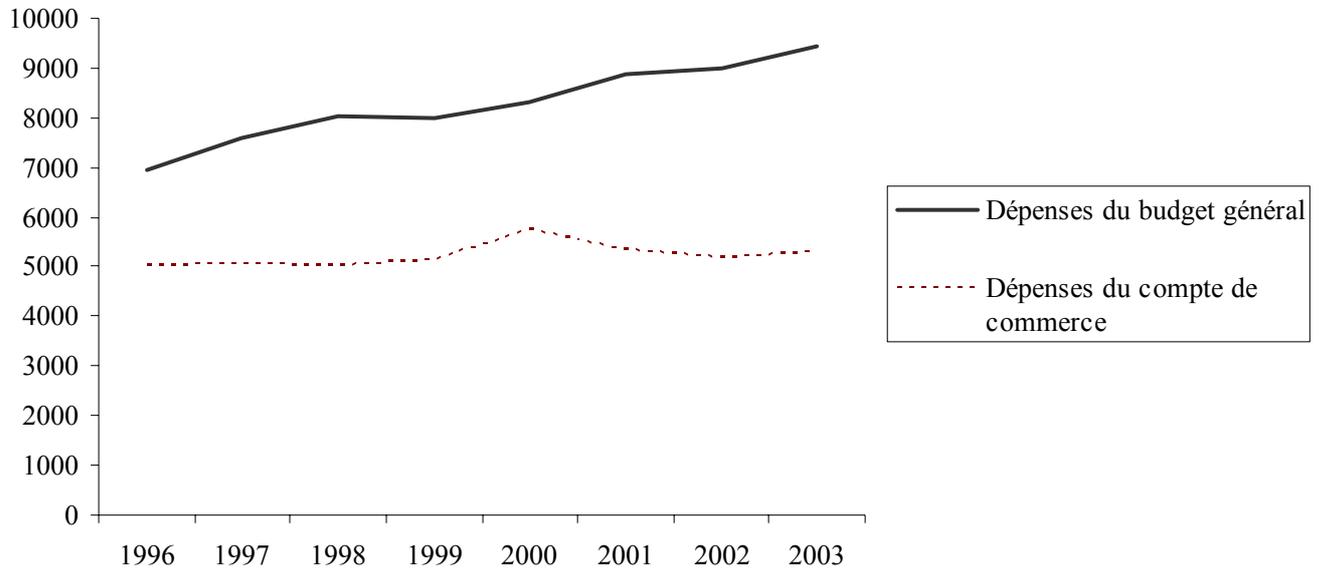
(en milliers d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
dépenses du budget général	6 942	7 583	8 020	8 000	8 324	8 866	9 007	9 433
part en %	58%	60%	62%	61%	59%	62%	63%	64%
dépenses du compte de commerce	5 015	5 060	5 011	5 135	5 731	5 353	5 181	5 316
part en %	42%	40%	38%	39%	41%	38%	37%	36%
total	11 957	12 643	13 031	13 135	14 055	14 219	14 188	14 749

Source : Documentation française

Evolution des dépenses de personnel de la Documentation française

(en milliers d'euros)



Source : Documentation française

Le compte de commerce n'assure ainsi le financement que d'une minorité des dépenses de personnel, dites « *dépenses de personnel de production* », soit 141 personnels à la mi-2004 (dont 67 agents non titulaires et 64 agents contractuels), appartenant principalement à la sous-direction des produits, services et diffusions (96 personnes) et à la sous-direction de l'administration (30 personnes). Au total, le compte de commerce assure la rémunération de 40 % des agents de la Documentation française.

Ce système a conduit à des **dépassements de crédits en 1996** (1,25 million d'euros), 1997 (1,7 million d'euros) et 1998 (0,43 million d'euros), à cause des retards apportés à ces rétablissements de crédits. Il n'a plus ensuite été constaté qu'un retard d'une semaine, fin septembre 2000, dans le décaissement opéré par l'agent comptable.

Dans la continuité des observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, votre rapporteur spécial souhaite que, conformément au respect du principe du caractère limitatif des crédits, les crédits de personnels de la Documentation française soient suffisamment dotés en loi de finances initiale, alors que **le chapitre 31-05 du budget des services du Premier ministre décrit les dépenses de personnel financées par le compte de commerce, sans s'accompagner de crédits votés correspondants.**

Proposition n° 13 : garantir le respect du caractère limitatif des crédits de personnel de la Documentation française en procédant à des dotations suffisantes en loi de finances initiale sur le chapitre 31-05 du budget des services du Premier ministre.

B. DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES LIÉES AU DOUBLE FINANCEMENT DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

1. Des problèmes de trésorerie du compte de commerce à ne pas surestimer

Le principe d'annualité budgétaire suscite des difficultés de trésorerie.

En effet, les recettes sont imputées à l'année d'apparition de la créance (c'est-à-dire à celle de la date de la facture). Certaines factures sont donc payées l'année suivant celle de leur émission. Ainsi, **le taux de recouvrement des créances de l'exercice courant est passé de 76,2 % en 1996 à 70 % en 2001, puis 72 % en 2003**. La Documentation française explique cette évolution par un **allongement des délais de paiement de la clientèle**, au sein de laquelle la part des administrations a augmenté.

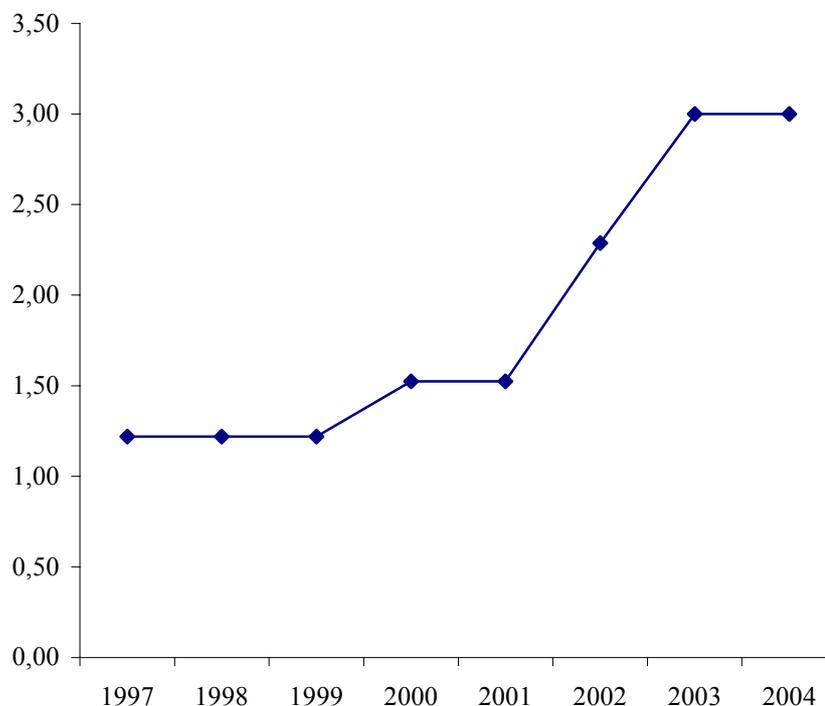
Ces écarts d'encaissement de recettes se répercutent sur le montant des restes à recouvrer, lesquels ont augmenté de 4 millions d'euros à la fin de l'année 1996 à 5,66 millions d'euros en fin d'année 2003.

Ces retards dans le recouvrement des créances constituent un facteur de tensions de trésorerie. Celles-ci ont d'ailleurs été aggravées à l'automne 2000 et en juillet 2001 par le remboursement plus rapide des rémunérations au budget général, rendu nécessaire par les dépassements de crédits du budget général observés les années précédentes.

Ainsi, de 1997 à 2004, **le découvert autorisé** (presque intégralement utilisé) a plus que doublé, passant exactement de 1,22 à **3 millions d'euros**, comme l'indique le graphique ci-après, et a représenté près de 10 % des ressources annuelles de la Documentation française en 2003.

Le découvert autorisé du compte de commerce

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires, compte général de l'administration des finances

Même si le découvert autorisé de la Documentation française, exprimé en pourcentage des dépenses autorisées, demeure comparable à celui des autres comptes de commerce, **vo**tre rapporteur spécial juge nécessaire **l'amélioration du taux de recouvrement des créances, notamment lorsque cette situation est imputable aux administrations clientes de la Documentation française**. Le cas échéant, des mesures pourraient être envisagées pour responsabiliser les principales administrations concernées.

Proposition n° 14 : améliorer le taux de recouvrement des créances de la Documentation française, en envisageant une responsabilisation des administrations clientes en cas de retards de paiements répétés.

2. Le double financement : un principe justifié ?

a) *Des difficultés pratiques importantes*

Le double financement pose des problèmes de gestion et conduit à un éclatement de la tutelle sur la Documentation française.

Concernant la gestion de la Documentation française, votre rapporteur spécial observe certes qu'il n'existe pas de critères indiscutables permettant de dissocier les activités commerciales et non commerciales, d'autant plus qu'elles sont conduites par les mêmes services et s'appuient, plus largement, sur des ressources documentaires et éditoriales communes.

A titre d'illustration, il peut être observé que l'annuaire des responsables de l'administration, tout en étant édité sur support papier, constitue d'abord une rubrique gratuite du site service-public.fr. Dans ce cas, les dépenses de constitution, de maintenance et de diffusion de l'information relèvent des activités non commerciales, alors que les coûts liés à l'édition et à la diffusion commerciale sont retracés au compte de commerce.

Outre un éclatement de la tutelle, le double financement de la Documentation française induit des financements croisés – des personnels de la Documentation française par le compte de commerce et du compte de commerce par des subventions exceptionnelles, telle celle qui a été versée en 2003.

La Documentation française ne dispose pas de comptes consolidés. Leur établissement devrait constituer l'un des enjeux de la mise en place de la nouvelle comptabilité analytique, ce qui suppose l'intégration préalable des systèmes informatiques existants.

Outre ces difficultés pratiques, le double financement de la Documentation française se heurte à des obstacles d'ordre juridique.

b) *Un double financement problématique au regard du droit budgétaire*

- (1) Un recours au compte de commerce contraire aux textes organiques relatifs aux lois de finances

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit, dans son article 26, que « *les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat* »¹.

¹ Souligné par votre rapporteur spécial.

De même, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit, dans son article 22, que « *les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale* »¹.

Dans la mesure où les ressources de la Documentation française proviennent à parts quasi égales du compte de commerce et du budget général de l'Etat, votre rapporteur spécial s'interroge sur la conformité de ce compte de commerce avec la LOLF.

(2) Le financement d'activités commerciales par le budget général de l'Etat

Votre rapporteur spécial se demande également **s'il est opportun qu'un établissement à vocation commerciale soit partiellement financé par le budget général de l'Etat.**

La Cour des comptes indique dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 que « *ce coût net pour l'Etat est présenté comme la contrepartie de la gratuité des prestations assurées dans le cadre de la mission d'information et de documentation fixée par le décret de 1976* », et cite les exemples de la mise à disposition gratuite du public d'une salle de lecture et du site Internet Admifrance (remplacé depuis par le site service-public.fr).

Il apparaît cependant que le montant global des crédits du budget général dépasse nettement le coût des fonctions non commerciales.

En retenant l'hypothèse que les activités non commerciales se définissent *stricto sensu* comme les activités documentaires, celles relatives aux sites Internet, et le secrétariat du comité des publications, **votre rapporteur spécial constate que les activités non commerciales ne représentent qu'un quart des coûts, alors que le budget général finance près de la moitié des ressources de la Documentation française.**

La contribution du budget général peut donc sembler surdimensionnée par rapport aux seules activités non commerciales de la Documentation française, **si l'on considère que les activités concurrentielles ont vocation à s'autofinancer.**

En tout état de cause, malgré les difficultés pratiques précédemment évoquées, votre rapporteur spécial estime qu'il faut préalablement définir précisément le champ des activités commerciales et non commerciales de la Documentation française, dans le cadre de la mise en place de la nouvelle comptabilité analytique.

Proposition n° 15 : dans la perspective d'un équilibre financier de l'ensemble des activités concurrentielles de la Documentation française, définir précisément la liste des activités commerciales et non commerciales, sur la base de la nouvelle comptabilité analytique.

Compte tenu de ce poids important des activités commerciales, votre rapporteur spécial s'est plus particulièrement interrogé sur les implications de l'actuel statut de la Documentation française de direction d'administration centrale, et sur l'opportunité de l'ériger en établissement public industriel et commercial qui conforterait sa mission principalement commerciale.

III. QUEL CHANGEMENT DE STATUT POUR LA DOCUMENTATION FRANÇAISE ?

A. DES PROBLÈMES LIÉS AU STATUT DE DIRECTION D'ADMINISTRATION CENTRALE

1. Une relative autonomie malgré un statut de direction d'administration centrale

Malgré son statut de direction d'administration centrale et son intégration aux services généraux du Premier ministre, la Documentation française dispose d'**une certaine autonomie par rapport au Premier ministre**. En effet, les arrêtés régissant la direction de la Documentation française sont pris non seulement par des services extérieurs – secrétaire général du gouvernement¹, directeur d'administration centrale au secrétariat général du gouvernement², directeur des services administratifs et financiers³ -, mais aussi, dans certains cas, par le directeur de la Documentation française lui-même⁴.

¹ Par exemple, l'arrêté du 6 janvier 1997 relatif à la composition de la commission d'appel d'offres pour les marchés passés sur le compte de commerce de la direction de la Documentation française, l'arrêté du 2 janvier 1990 créant Admitel, l'arrêté du 4 mars 1994 relatif à l'organisation de la direction de la Documentation française en sous-directions, l'arrêté du 2 novembre 2001 relatif à l'organisation de la Documentation française en sous-directions.

² Par exemple, l'arrêté du 4 mai 1995 relatif à l'organisation de la direction de la Documentation française en sous-directions et bureaux, l'arrêté du 6 novembre 2000 relatif à la création d'un site sur Internet intitulé « service-public.fr », l'arrêté du 10 août 2001 modifiant l'arrêté du 6 novembre 2000 créant « service-public.fr ».

³ Par exemple, l'arrêté du 31 janvier 2001 fixant les taux des indemnités susceptibles d'être allouées aux collaborateurs de la Documentation française.

⁴ Arrêté du 22 novembre 1993 instituant une régie d'avances à la direction de la Documentation française, arrêté du 26 février 1999 portant création d'une régie de recettes à la Documentation française, arrêté du 27 octobre 2000 portant modification de l'arrêté du 22 novembre 1993

Cette autonomie se traduit dans la gestion du réseau commercial : les deux librairies de la Documentation française, situées à Paris et Lyon, disposent chacune d'une régie de recettes depuis 1979, de même que le point de vente d'Aubervilliers depuis 1999, suite à des travaux d'aménagement du hall d'accueil ayant permis l'exposition et la vente des publications sur ce site.

A cet égard, votre rapporteur spécial se félicite du choix de renforcer les équipes en charge de la politique de promotion de la Documentation française, dans un contexte de réduction globale des effectifs, afin de doter la Documentation française d'une politique commerciale plus offensive.

2. Des difficultés liées à la législation sur les marchés publics

Interrogés sur ce point par votre rapporteur spécial en 2002, les responsables de la Documentation française avaient fait part que la **Crainte de ne pas respecter la législation relative aux marchés publics avait dissuadé certaines administrations de confier à la Documentation française des tâches d'édition ou de diffusion d'ouvrages.**

Cette crainte était infondée, comme le Conseil d'Etat l'a indiqué clairement dans son rapport public pour 2002¹ :

« Une collectivité publique a (...) toute latitude de « produire » en interne l'ensemble des prestations dont elle a besoin et un service d'une personne publique peut, sans qu'il y ait lieu de procéder à une mise en concurrence, demander des prestations à un autre service de la même personne ; y compris si la personne publique en cause est l'État, avec ses multiples composantes et quelle que soit l'autonomie entre ces différentes composantes. Ainsi le Conseil d'État en a-t-il jugé en 1970, dans l'affaire Unipain² s'agissant de la fourniture du pain, par les boulangeries militaires de Lille, aux prisons de la région. La question à trancher était celle du respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, mais la philosophie est la même. Le Conseil d'État, suivant en cela son commissaire du gouvernement qui faisait valoir que « l'État n'a jamais été tenu d'acheter ses armes aux industriels ; il ne peut être tenu aujourd'hui d'acheter son pain aux boulangers », a jugé que « le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne fait pas obstacle à ce que l'État satisfasse, par ses propres moyens, aux besoins de ses services ». On peut ajouter aujourd'hui que le droit des marchés publics n'y fait pas obstacle non plus ».

instituant une régie d'avances à la Documentation française, arrêté du 7 novembre 2000 modifiant l'arrêté du 7 décembre 1993 portant nomination d'un régisseur d'avances.

¹ Conseil d'Etat, Rapport public 2002.

² CE, 29 avril 1970, Société Unipain.

A l'occasion de l'audition, en 2004, de l'équipe de direction de la Documentation française, largement renouvelée, **vo**tre rapporteur spécial a pu se féliciter que ces craintes se soient dissipées.

En effet, la nouvelle direction fait le pari d'un recours accru des autres administrations aux compétences spécialisées de la Documentation française, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF qui devrait conduire à un recentrage des différentes administrations sur leurs principaux métiers.

Souscrivant pleinement à ces observations, votre rapporteur spécial souhaite que soit étudié, pour chaque administration, le coût comparé d'une édition et d'une distribution par des circuits internes et en recourant aux services de la Documentation française.

Proposition n° 16 : établir des comparaisons de coûts des opérations d'édition et de distribution internes à chaque administration et lorsque ces missions sont confiées à la Documentation française.

Malgré les possibilités d'adaptation du statut de la Documentation française, direction d'administration centrale, à ses exigences commerciales, la question de sa transformation en établissement public industriel et commercial (EPIC) reste posée, du fait de la nature même de son activité.

B. TRANSFORMER LA DOCUMENTATION FRANÇAISE EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL ?

1. Une hypothèse récurrente

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes regrettait que « *la réflexion engagée par la direction de l'organisme, à la suite de la recommandation de la Cour et sur demande du Secrétariat général du Gouvernement, en vue d'une éventuelle transformation du statut de l'organisme (EPIC, budget annexe...), n'ait guère progressé* ».

Alors que la transformation en budget annexe n'a jamais fait l'objet d'une réflexion approfondie, car les recettes d'exploitation n'ont pas le caractère d'une redevance, la proposition de transformer la Documentation française en EPIC avait déjà été formulée en 1995, dans la lettre de mission adressée au directeur de la Documentation française qui venait d'être nommé, Mme Martine Viallet.

Cette piste a de nouveau été étudiée dans le cadre des travaux conduits par la Documentation française sur l'unification du cadre de gestion, compte tenu de la part importante des activités de la Documentation française relevant du champ commercial.

2. Une option susceptible de soulever des difficultés nouvelles pour la Documentation française

La transformation de la Documentation française en EPIC, outre qu'elle poserait la question de la pérennité éventuelle des missions non commerciales, semble devoir se heurter à deux obstacles qui rendent cette réforme peu opportune.

Le premier obstacle est d'ordre financier : **la transformation en EPIC présenterait un coût estimé entre 5 et 6 millions d'euros**, du fait de la nécessité de renforcer certains moyens de fonctionnement aujourd'hui mutualisés au sein de la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre, ainsi que du remplacement du système de gestion ACCORD prévu par la LOLF par un progiciel adapté à la comptabilité des établissements publics.

Il convient ensuite de souligner que **la transformation de la Documentation française en établissement public conduirait à une réorganisation interne des modes d'activité.**

Les services de l'administration seraient ainsi contraints de respecter une procédure de publicité et de mise en concurrence pour charger la Documentation française de ses tâches de diffusion ou d'édition.

En effet, la notion de prestations que la doctrine a qualifié de « *in house* – Comme à la maison », à la suite notamment de l'arrêt *Teckal* de la CJCE¹, dont les principes sont repris dans le nouveau code des marchés publics, ne s'appliquerait pas.

La Cour des comptes a posé deux conditions au jeu de l'exception de la prestation « *in house* » : les règles fixées par la directive ne s'appliquent pas « *dans l'hypothèse où, à la fois, [l'entité adjudicatrice] exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et où cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent* ».

¹ CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*.

De même, l'article 3 du décret du 7 mars 2001¹ prévoit que ce dernier ne s'applique pas « *aux contrats conclus par une des personnes publiques mentionnées à l'article 2², avec un contractant sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle³* ».

La Documentation française ne remplirait que la seconde de ces deux conditions, que le nouveau code des marchés publics ne remet pas en cause :

- certes, son chiffre d'affaires provient essentiellement de commandes de services de l'administration de l'Etat ;

- cependant, elle dispose d'ores et déjà d'une importante autonomie qui ne pourrait qu'être accrue par sa transformation en établissement public.

Dans ces conditions, la transformation en EPIC de la Documentation française impliquerait la soumission au code des marchés publics de ses activités de diffusion et d'édition réalisées à la demande des administrations. Elle soulèverait d'autres difficultés de gestion interne, notamment l'obligation d'un remboursement intégral au Trésor public des avoirs détenus par les administrations.

Si votre rapporteur spécial rappelle que les prestations de la Documentation française ne doivent pas fausser le jeu de la concurrence, il estime inopportune une transformation en EPIC, dont les conséquences financières seraient particulièrement lourdes.

¹Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics.

²« L'Etat, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ».

³Une autre exigence étant que « même si ce co-contractant n'est pas une des personnes publiques mentionnées à l'article 2, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés publics prévues par ce présent code ».

CONCLUSION

Au cours de la mission de contrôle budgétaire qu'il a engagée dès 2002, **votre rapporteur spécial a pu observer des évolutions profondes dans l'organisation interne de la Documentation française.** Alors que la situation financière a atteint un seuil critique en 2002 et en 2003, **les premiers signes de redressement financier du compte de commerce en début d'année 2004,** dans le cadre du plan de consolidation mis en place à la fin de l'année 2003, **semblent précurseurs d'un retournement de tendance.**

Mais la viabilité financière à long terme de la Documentation française implique de poursuivre et d'approfondir les réformes en cours : **l'amélioration récente, si elle se confirme, ne doit pas occulter que l'équilibre précaire atteint en 2003 a été en partie fondé sur un versement exceptionnel du budget de l'Etat à hauteur de 3,12 millions d'euros en 2003, alors que demeure la difficulté à distinguer clairement les champs des activités commerciales et non commerciales, en l'absence à ce jour d'une comptabilité analytique entièrement fiable.**

Dans la mesure où le plan de consolidation doit s'achever en 2007, votre rapporteur spécial souhaite porter l'accent sur deux réflexions en cours et qu'il convient d'approfondir.

D'une part, l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances à partir du 1^{er} janvier 2006 implique la définition d'une stratégie, d'objectifs et d'indicateurs de performance. Alors que la mise en place préalable de la nouvelle comptabilité analytique de la Documentation française n'est prévue qu'au début de l'année 2005, les délais seront alors particulièrement rapprochés pour l'élaboration des outils de mesure et de suivi de la performance. Par conséquent, **votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité impérieuse de définir les objectifs et les indicateurs de performance, dans le cadre du plan actuel de réforme des procédures administratives, comptables et financières de la Documentation française.**

D'autre part, la Cour des comptes a appelé à renforcer les **partenariats existants entre la Documentation française et les Journaux officiels,** compte tenu de leurs missions complémentaires d'édition, d'impression et de diffusion.

A cet effet, dans sa réponse du 23 février 2004 au référé de la Cour des comptes le Premier ministre indique qu'il a « *confié à M. Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat disposant d'une large expérience dans le domaine de l'entreprise, le soin d'étudier toutes les hypothèses envisageables pour le rapprochement à moyen terme des activités menées par les deux directions dans le cadre de la réforme de l'Etat-éditeur. A cette occasion sera examinée, parmi d'autres, l'hypothèse de la fusion* ».

Dans l'attente de ces travaux, votre rapporteur spécial ne peut qu'encourager les efforts impérieux d'adaptation de la Documentation française, pour qu'elle poursuive sa mission de service public affirmée au cours des combats de la Résistance, puis lors de la reconstruction de la France à la Libération.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 30 juin 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis**, la commission a entendu une **communication de M. François Marc, rapporteur spécial, sur la Documentation française.**

M. François Marc, rapporteur spécial, a rappelé qu'il avait décidé, en 2002, de conduire une mission de contrôle budgétaire sur pièces et sur place de la Documentation française, en application de l'article 57 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a observé que son choix s'était porté sur une direction d'administration centrale aux missions originales – être le diffuseur et l'éditeur de l'administration française – mais dont les difficultés récurrentes avaient déjà fait l'objet d'observations de la Cour des comptes.

Il a indiqué que la Cour des comptes avait procédé, en 2002, à un contrôle exhaustif de la Documentation française, portant sur les années 1995-2000. Par souci d'efficacité, et afin de favoriser le développement des synergies dans l'exercice des prérogatives de contrôle budgétaire, il avait souhaité disposer du référé de la Cour des comptes, qui n'était parvenu à la commission des finances que début février 2004.

M. François Marc, rapporteur spécial, a d'abord décrit les missions de la Documentation française, la qualifiant de « remarquable instrument » d'information mis à la disposition de l'Etat et des citoyens. Il a rappelé que l'ancêtre de la Documentation française, la direction de la documentation et de la diffusion, était née, à la Libération, de la fusion de deux services issus de la Résistance, situés à Londres et à Alger, et du service d'analyse de la presse étrangère. Il a montré qu'il importait alors de faire face à la propagande de Vichy, puis de répondre aux besoins de la reconstruction à la Libération. Il a rappelé que la Documentation française manifestait la volonté de l'Etat de relever un triple défi : rassembler une documentation générale, à destination des administrations et du public ; élaborer, éditer et diffuser des documents d'information générale ; agir comme éditeur pour le compte d'administrations et d'organismes publics.

Il a estimé que les résultats étaient inégaux. D'une part, il s'est félicité que la Documentation française ait mis en place sur Internet quelques-uns des meilleurs sites français : outre son site propre, la Documentation française gérait les sites vie publique.fr et surtout service-public.fr, qui avait reçu plus de 20 millions de visites en 2003. Il a ajouté que la Documentation française avait constitué une bibliothèque électronique des rapports publics, tout en devenant un éditeur de référence des documents administratifs, et

qu'elle gérait aussi certaines revues spécialisées combinant des approches d'ordre généraliste et d'ordre technique.

M. François Marc, rapporteur spécial, a toutefois regretté que la Documentation française n'occupât que la 37^e place parmi les éditeurs français, et eût reculé de 5 places entre 2000 et 2002 : ses 450 titres annuels représentaient à peine plus de 1 % des titres édités en France, et seulement 0,36 % du chiffre d'affaires de l'édition 2002 (soit 8,7 millions d'euros, alors que le chiffre d'affaires du secteur avait atteint 2,41 milliards d'euros).

Il a déploré que la Documentation française n'ait pas su s'affirmer comme l'éditeur privilégié des administrations, dans la mesure où la plupart d'entre elles choisissaient de procéder à des opérations en interne ou de recourir à des éditeurs privés. Il a proposé de généraliser les comparaisons de prix avec les prestations que pouvait offrir la Documentation française. Il a relevé que cette démarche participerait d'un recentrage des administrations sur leurs missions essentielles, dans le cadre de la mise en place d'une comptabilité analytique prévue par la LOLF.

Il a mis en exergue la permanence des besoins de financement des activités concurrentielles de la Documentation française, alors que celles-ci devraient, en principe, s'autofinancer. Il a rappelé que la Documentation française bénéficiait d'un financement dual. D'une part, les crédits inscrits au budget des services généraux du Premier ministre pour financer les activités non concurrentielles s'élevaient à 13,5 millions d'euros, et la recherche de l'équilibre financier ne constituait pas l'objectif prioritaire. D'autre part, les opérations à caractère industriel et commercial, retracées au compte de commerce n° 904-19, étaient financées par des ressources propres estimées à 16,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004.

M. François Marc, rapporteur spécial, a souligné que la situation au 1^{er} janvier 2003 avait atteint un point particulièrement critique, faute d'un réel contrôle interne de gestion et en l'absence de véritable culture de performance chez les agents de la Documentation française. Il a précisé que la Documentation française était alors incapable d'honorer les commandes de ses fournisseurs dans des délais inférieurs à 45 jours, et que sa situation débitrice nette avait atteint 5,6 millions d'euros, soit le tiers de ses ressources commerciales annuelles. Il a précisé que ce solde correspondait aux créances et aux dettes accumulées à hauteur de 2,6 millions d'euros et à une autorisation de découvert, par le Trésor public, de 3 millions d'euros.

Il a ajouté que ce constat avait été corroboré par le contrôle de la Cour des comptes et un audit interne confié par la Documentation française au cabinet privé BearingPoint. Sans atteindre les conclusions de la Cour des comptes, il a indiqué que la Documentation française avait engagé un plan de consolidation couvrant les années 2003 à 2007, approuvé par le secrétariat général du gouvernement, autorité de tutelle, et la direction du budget. Il a

observé que le plan de consolidation prévoyait un retour à l'équilibre financier du compte de commerce en 2007, à partir d'un point de départ particulièrement bas : sans un versement exceptionnel, en 2003, du budget général de l'Etat, à hauteur de 3,12 millions d'euros, obtenu en contrepartie du plan de consolidation, le déficit annuel du compte de commerce aurait approché 4 millions d'euros, soit plus de 20 % des recettes commerciales annuelles.

Il a exposé les mesures d'assainissement que comportait le plan de consolidation, précisant que le compte de commerce ne devrait plus financer de publications non rentables, ce critère étant mesuré grâce à des « fiches produits » établissant les coûts complets associés à chaque publication. Il a fait état de la réduction des effectifs de 405 à 350/355 emplois sur la période 2003-2007, envisagée grâce au non-remplacement de trois départs à la retraite sur quatre. Il a ajouté que le recentrage des activités impliquait le transfert de la photothèque à d'autres administrations. Il a insisté sur la mise en place d'instruments fiables de comptabilité analytique, dans le cadre de la définition des objectifs et des indicateurs de performance prévus par la LOLF, qui devait constituer une priorité pour la Documentation française.

Il a évoqué le rapprochement de la Documentation française avec les Journaux officiels proposé par la Cour des comptes, voire leur fusion, qu'étudiait une mission confiée, par le Premier ministre, à M. Frédéric Tiberghien, le 23 février 2004. Tout en observant que M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial du budget annexe des Journaux officiels, devait également se prononcer sur ce point, il a souligné les complémentarités existantes entre la Documentation française et les Journaux officiels. Il a souhaité que puisse être envisagée une rationalisation des structures existantes et des économies d'échelle, tout en se félicitant du transfert, aux Journaux officiels, des capacités d'impression, obsolètes de la Documentation française à Aubervilliers.

Il a relevé que le nouveau directeur de la Documentation française depuis mars 2004, M. Olivier Cazenave, avait fait état d'un début de redressement financier lors de son audition par le rapporteur spécial le 8 juin 2004 : la moitié des diminutions d'emplois, soit 28 postes, était déjà acquise, tandis que les réalisations de recettes commerciales du compte de commerce avaient atteint les prévisions à l'issue du premier trimestre 2004, pour la première fois depuis deux ans. Il a ajouté que le déficit prévisionnel du compte de commerce en fin d'année 2004 s'établissait à 184.000 euros.

M. François Marc, rapporteur spécial, s'est félicité de cette évolution, tout en soulignant qu'un redressement durable requérait de poursuivre les réformes structurelles. Il a appelé à renforcer la mission de contrôle interne de gestion, nécessaire au pilotage de l'activité, et à définir clairement le périmètre des activités commerciales et non commerciales.

Il a précisé avoir étudié l'hypothèse d'une transformation de la Documentation française en établissement public industriel et commercial (EPIC), compte tenu du poids des recettes commerciales dans les ressources de la Documentation française. Il avait écarté cette option en raison de surcoûts évalués par la Documentation française entre 5 et 6 millions d'euros. En effet, celle-ci devrait alors prendre en charge des fonctions supports, aujourd'hui assumées à un moindre coût, du fait d'économies d'échelle, par la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre. Il a ajouté qu'en cas de transformation en EPIC, la Documentation française devrait également fournir ses prestations de services aux autres administrations, dans le cadre de procédures formelles de marchés publics.

Il a relevé la persistance de pratiques pour le moins discutables au regard de la LOLF, dont l'article 22 disposait que les comptes de commerce retraçaient des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par les services de l'Etat, soulignant que cette condition n'était pas respectée, dans la mesure où les recettes du compte de commerce représentaient près de la moitié des ressources de la Documentation française.

En conclusion, il a estimé que la Documentation française avait pris conscience de la nécessité de moderniser ses méthodes de gestion, afin que l'approfondissement des réformes permette la poursuite d'une mission de service public effectuée depuis près de 60 ans.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a observé que le contrôle budgétaire de la Documentation française avait mis en évidence les lacunes de gestion d'un service dont le fonctionnement restait méconnu.

M. Maurice Blin a demandé quelles étaient les spécificités du service de la Documentation française par rapport aux éditeurs privés. Il s'est ensuite interrogé sur l'origine et l'ancienneté des difficultés financières auxquelles étaient confrontées la Documentation française, en posant la question du poids de la concurrence du secteur privé. Par analogie avec les établissements militaires, il a souhaité savoir le coût que représentait la Documentation française à la charge de l'Etat.

M. François Marc, rapporteur spécial, a rappelé que la mission spécifique de la Documentation française consistait à mettre à disposition l'ensemble des rapports publics, tout en respectant une certaine objectivité. Il a observé que ce rôle découlait de l'histoire même de la Documentation française. S'agissant des concurrents de la Documentation française, il a relevé qu'outre les éditeurs privés, certaines administrations avaient la capacité juridique de diffuser leurs propres documents. Il a estimé que cette situation soulevait la question de l'éclatement de l'activité éditoriale de l'administration entre plusieurs organismes.

En réponse à une question de M. Maurice Blin sur le cadre des activités éditoriales de la Documentation française pour le compte d'autres administrations, **M. François Marc, rapporteur spécial**, a répondu que des conventions stipulaient les conditions de ses prestations par la Documentation française, tout en déplorant que les tarifs et les délais pratiqués ne soient pas toujours optimaux au regard des propositions des éditeurs privés.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si la mise en ligne des rapports publics ne pouvait pas limiter les coûts d'impression des rapports.

M. François Marc, rapporteur spécial, a noté que le processus d'externalisation des activités en cours à la Documentation française était renforcé par le transfert de l'imprimerie d'Aubervilliers aux Journaux officiels.

Concernant le coût des activités de la Documentation française pour l'Etat, il a établi une distinction entre les activités non concurrentielles, ayant vocation à être financées par les dotations du budget général de l'Etat, soit 13,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004, et les activités commerciales retracées au compte de commerce, compte qui avait bénéficié, en 2003, d'un versement exceptionnel du budget de l'Etat de 3,12 millions d'euros, tout en restant structurellement déficitaire.

M. Auguste Cazalet a également insisté sur les causes des difficultés financières chroniques de la Documentation française.

M. Jean Arthuis, président, a demandé quels motifs plaident pour le maintien de la Documentation française, alors que ses activités commerciales pouvaient être prises en charge par le secteur privé.

M. François Marc, rapporteur spécial, a observé que, dans certaines circonstances, la préservation des intérêts vitaux justifiait l'existence d'une source d'information publique. S'agissant des activités concurrentielles, il a souligné que la Documentation française ne pouvait pas pratiquer des prix trop bas, qui remettraient en cause les conditions de la libre concurrence. Il a estimé que la Documentation française devait être préservée dans le cadre d'une profonde réorganisation.

M. Jean Arthuis, président, a conclu que ces réformes de fond étaient indispensables et urgentes pour l'avenir de la Documentation française.

La commission a alors, à l'unanimité, **donné acte** de sa **communication** à M. François Marc, rapporteur spécial, et **décidé** que les **conclusions de sa mission feraient l'objet d'une publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXES

ANNEXE 1

DÉCRET N° 76-125 DU 6 FÉVRIER 1976

RELATIF AUX ATTRIBUTIONS DE

LA DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

(JO du 7 février 1976, pp. 915-916)

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu le décret n° 47-2148 du 13 novembre 1947 portant transfert de la direction de la direction de la documentation à la présidence du conseil (secrétariat général du Gouvernement) ;

Vu le décret n° 71-570 du 13 juillet 1971 portant création d'une commission de coordination de la documentation administrative ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1^{er} - Les attributions de la direction de la Documentation française sont fixées ainsi qu'il suit :

1° La direction rassemble, en vue de la mettre à la disposition des administrations et du public, une documentation générale sur les principaux problèmes d'actualité intéressant la France et l'étranger ;

2° Elle élabore, édite et diffuse des études et des documents d'information générale et de vulgarisation ;

3° Elle réalise, à l'occasion de ces diverses activités, une coordination interministérielle, d'une part, dans le domaine de la documentation, d'autre part, dans celui de l'édition et de la diffusion des diverses publications d'informations générales des administrations et services publics ;

4° Elle est chargée de promouvoir des études de documentation informatisée, et de créer, dans les domaines de sa compétence, des banques de données dont elle assure la gestion ;

5° Elle assure le secrétariat de la commission de coordination de la documentation administrative dont elle prépare les travaux. Elle met en œuvre les décisions du Premier ministre prises sur recommandation ou avis de la commission et prépare les instructions nécessaires à leur exécution ;

6° Elle agit comme éditeur pour le compte d'administrations et d'organismes publics.

Art. 2. - La direction de la Documentation agit en liaison avec le service d'information et de diffusion sous l'autorité du Secrétariat général du Gouvernement.

Art. 3. - Le décret n° 50-1600 du 30 décembre 1950 relatif aux attributions de la direction de la Documentation et de la diffusion est abrogé.

Art. 4. - Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 6 février 1976.

Par le Président de la République :

Valéry GISCARD D'ESTAING.

Le Premier ministre,

Jacques CHIRAC.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- M. François BARRA, Responsable de la mission contrôle de gestion et contrôle interne de la Documentation française ;

- M. Jean-Yves CAPUL, Sous-Directeur (Ressources éditoriales et documentaires) de la Documentation française ;

- M. Olivier CAZENAVE, Directeur de la Documentation française ;

- M. Philippe CURÉ, Sous-Directeur (Administration) de la Documentation française ;

- M. Jean-Sébastien DUPUY, ancien Directeur du livre et de la lecture au ministère de la culture et de la communication ;

- Mme Sophie MOATI, ancienne Directrice de la Documentation française (1999-2004) ;

- M. Jean-François THÉRY, Président de section au Conseil d'Etat, ancien Président du comité des publications.

La Documentation française :

La réforme nécessaire pour un éditeur public de référence

Créée à la Libération, la Documentation française est née de la volonté des pouvoirs publics de conforter l'existence d'un éditeur public de référence, pour élaborer et diffuser des documents d'information générale et, plus largement, rassembler une documentation à destination des pouvoirs publics et des citoyens.

Dans le cadre de ses activités de contrôle budgétaire, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la commission des finances du Sénat a analysé les défis que doit relever une direction d'administration centrale en pleine mutation.

La Documentation française a-t-elle répondu à son ambition originelle de devenir l'éditeur public de référence en France ?

Quelle est la portée de la crise financière à laquelle est confrontée la Documentation française ?

Le plan de consolidation en cours peut-il garantir la pérennité de la Documentation française ?

A l'heure de la réforme budgétaire, ces questions ont orienté la réflexion conduite par M. François Marc, rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre à la commission des finances du Sénat.