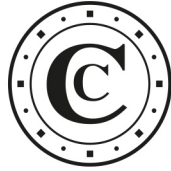


Cour des comptes



Mission Publications officielles et information administrative

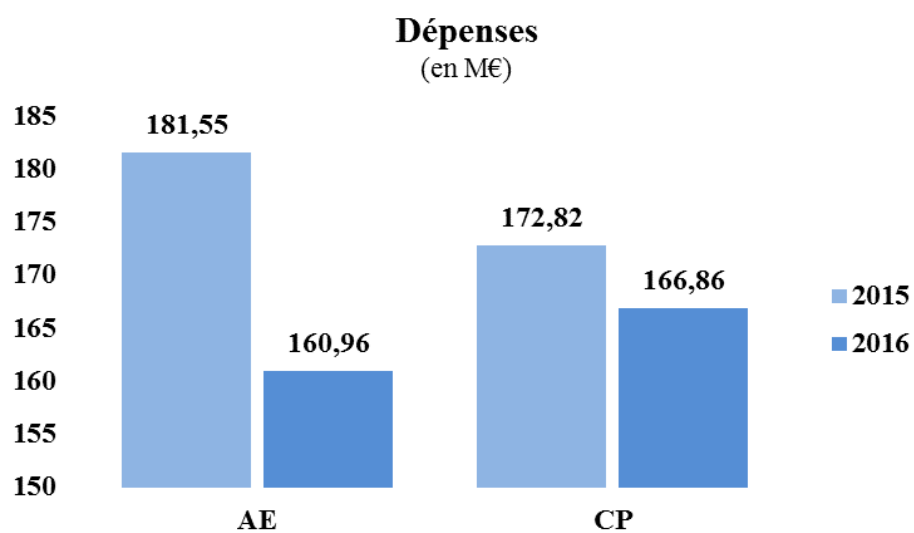
Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2016

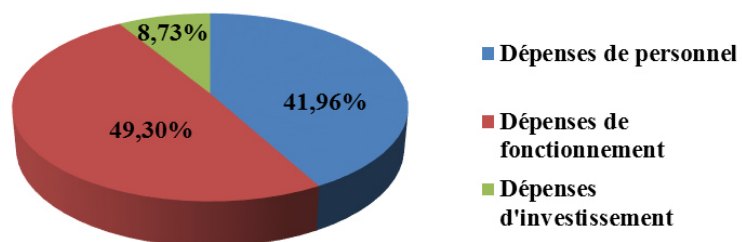
Budget annexe « Publications officielles et information administrative »

Programme 623 – Edition et diffusion

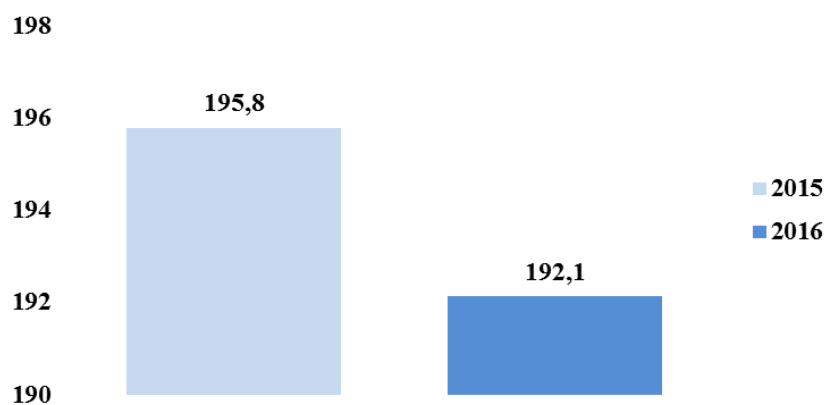
Programme 624 – Pilotage et ressources humaines

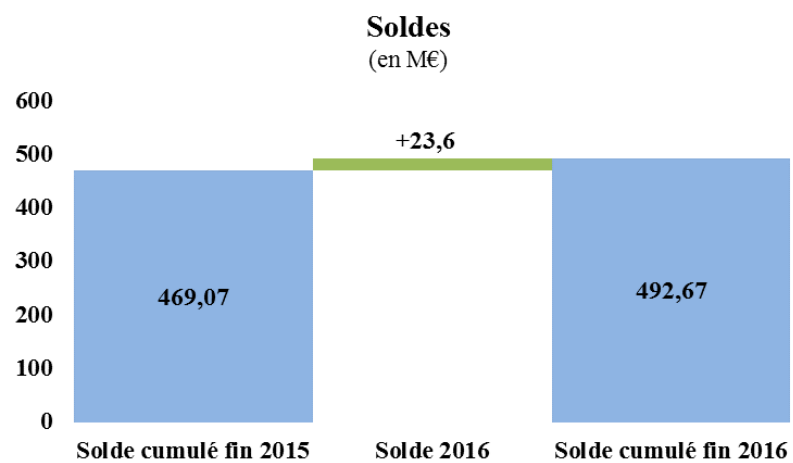


Répartition de la dépense (en % des CP)



Recettes (en M€)





Synthèse

Les principales données du budget annexe publications officielles et information administrative

La mission *Publications officielles et information administrative* est un budget annexe géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA), dont les principales missions sont la diffusion légale, l'édition publique et l'information administrative.

En concertation avec la direction du budget, la maquette budgétaire de la mission a évolué en 2015 à des fins de simplification et de meilleure gestion des crédits, notamment pour faciliter la fongibilité entre les crédits de fonctionnement et d'investissement. Il avait, en effet, été constaté que le pilotage des dépenses de personnel ainsi que la bonne utilisation des crédits dédiés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement n'étaient pas favorisés par leur répartition sur les deux programmes de la mission.

Ainsi il a été décidé que les crédits de personnel de la DILA et ceux dédiés aux dépenses prévisionnelles de la SACI-JO, principal fournisseur de main d'œuvre qualifiée en matière de pré-presse et d'impression, seraient exclusivement inscrits sur le programme 624, désormais intitulé *Pilotage et ressources humaines*, qui couvre les dépenses de personnel de l'ensemble de la mission, les dépenses liées à la SACI-JO, les campagnes de communication, la gestion des moyens logistiques et humains, l'innovation, le développement et la stratégie ainsi que les activités financières.

Pour leur part, les crédits d'investissement et de fonctionnement concernant les dépenses à caractère informatique, commercial et de gestion logistique des ventes, inscrits sur l'ancien programme 624, sont désormais rattachés au programme 623 - *Edition et diffusion*, qui regroupe l'ensemble des activités dites « métiers » de la DILA.

Les crédits budgétaires ouverts pour 2016 étaient de 199,3 M€ en AE et de 185,19 M€ en CP. Le taux d'exécution s'est, ainsi, élevé à 80,75 % en AE (160,96 M€) et à 90,10 % en CP (166,86 M€). Il n'y a donc pas eu de tension particulière dans l'exécution des dépenses.

Ce budget annexe a, par ailleurs, enregistré des recettes se montant à 192,13 M€. La tendance de leur diminution se trouve confirmée en 2016 avec une nouvelle baisse de plus de 3,6 M€ (195,79 M€ en 2015, 197,27 M€ en 2014, 201,64 M€ en 2013, 210,75 M€ en 2012). Les importants efforts de modernisation de la DILA ont permis, à nouveau, de dégager un excédent budgétaire de 25,28 M€ (contre 22,96 M€ en 2015). Enfin, un excédent de trésorerie a été dégagé sur le compte Banque de France de la DILA, à hauteur de 23,5 M€. Cette somme n'est pas reversée au budget général mais elle apparaît dans les comptes de l'Etat puisqu'elle vient abonder le compte de dépôt de fonds au Trésor (cf. *infra*).

Les principales observations

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière, sans sur-calibrage ou sous-estimation des crédits en LFI 2016. En outre, la consommation a été très proche de la prévision.

La trajectoire budgétaire de la mission est apparue soutenable et les prévisions budgétaires sincères. Il faut, cependant, souligner que la soutenabilité de ce budget annexe dépend de l'évolution de ses recettes, qui n'ont cessé de diminuer, même si leur niveau est encore suffisant pour faire face à des dépenses globalement maîtrisées.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées
au titre de la gestion 2015

Néant

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Néant

Sommaire

Introduction	8
1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE	9
1.1 Le solde	10
1.2 L'exécution des recettes, la poursuite de l'érosion.....	11
1.3 L'exécution des dépenses.....	14
1.4 Une soutenabilité budgétaire réelle mais soumise au niveau des recettes	16
2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	19
2.1 Le maintien des efforts sur la masse salariale et la gestion des emplois	19
2.2 La maîtrise des dépenses de fonctionnement	22
2.3 Le dynamisme des dépenses d'investissement.....	23
3. LA QUALITE DE LA GESTION	26
3.1 Une exécution budgétaire régulière.....	26
3.2 La démarche de performance	27
4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	31
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015.....	31
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	31

Introduction

La mission *Publications officielles et information administrative* est un budget annexe rattaché aux services du Premier ministre. Elle est placée sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement et gérée par la direction de l'information légale et administrative (DILA). Cette dernière est garante de l'accès au droit, notamment par la diffusion de l'ensemble des données dont la publication est obligatoire, la conception et le fonctionnement de services d'information, l'édition et la diffusion de publications.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, le périmètre des deux programmes de la mission a évolué, à des fins de simplification du pilotage des dépenses de personnel et d'une amélioration de la gestion et du suivi des crédits de fonctionnement et d'investissement. Désormais, le programme 623 - *Edition et diffusion* regroupe les crédits concourants aux activités relevant du cœur de métier de la DILA (imprimerie, documentation, action commerciale, maintenance des outils de production, etc.), tandis que le programme 624 - *Pilotage et ressources humaines* couvre les missions de soutien de la DILA (dépenses de personnel, gestion des moyens, communication).

Les crédits exécutés de la mission se montent à plus de 160,9 M€ en AE (soit un taux moyen d'exécution d'un peu plus de 80 %) et à près de 166,8 M€ en CP (soit un taux moyen d'exécution de plus de 90 %). Quant aux recettes, elles se montent à 192,13 M€, soit une baisse de près de 3,66 M€ par rapport à 2015. Pour sa part, l'excédent budgétaire est de 25,28 M€, en hausse de près de 2,32 M€ par rapport à 2015.

Malgré une situation économique inconfortable, avec la diminution graduelle de ses recettes propres, et dans un contexte d'évolutions techniques permanentes, avec la refonte des sites d'information publique, succédant à la suppression du JO papier, la DILA s'engage de façon déterminée et dynamique dans la voie de l'administration numérique et de la personnalisation du service rendu à l'utilisateur ; sur le plan de la gestion interne, elle donne l'image d'une institution attachée à maîtriser ses dépenses de fonctionnement et de personnel, mais aussi engagée dans une démarche de modernisation de la gestion budgétaire et comptable, comme de ses relations avec ses clients.

1. LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* mêle une logique de comptabilité commerciale et une logique budgétaire publique. Ainsi, la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale sont deux parties du module de comptabilité de l'application financière de la DILA (sous Oracle) et sont alimentées, d'une part par l'ordonnateur et, d'autre part par le comptable.

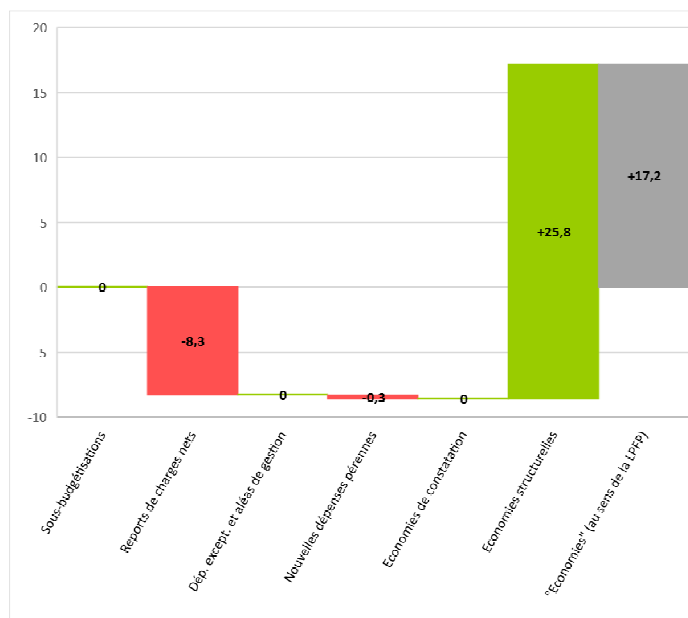
Pour les dépenses, les engagements sont comptabilisés dans le module comptabilité au moment de leur validation dans l'application par le département des finances de la DILA. La comptabilité générale, tenue en droits constatés, est servie au moment de la liquidation de la dépense, puis au stade du règlement. La comptabilité budgétaire est automatiquement servie au moment du décaissement pour la consommation de crédits de paiement par le service facturier.

Pour les recettes, la facturation fait l'objet d'une prise en charge en droits constatés dans la comptabilité générale. Le suivi budgétaire est réalisé hors application et basé sur le rattachement des encaissements aux factures concernées, elles-mêmes sous deux outils (Oracle et Harmonie).

La méthodologie retenue pour la comptabilité analytique de la DILA avait été validée par le secrétariat général du Gouvernement le 24 décembre 2013. Après l'abandon du précédent projet initié en 2013, la DILA a lancé un nouveau projet comptable « Concorde » (cf. *infra*) prévoyant l'intégration des dépenses du budget annexe dans Chorus ; il a été décidé de suspendre, à la fin de l'année 2015, les activités de la section responsable de la comptabilité analytique au sein du département des finances jusqu'à l'intégration de la comptabilité analytique dans le module Chorus prévu à cet effet, qui devrait être opérationnel avant 2020.

La Cour observe qu'il faudrait que la DILA conserve une capacité de comptabilité analytique, essentielle pour le pilotage de ses activités alors même que ses recettes s'amenuisent et que des ressources de substitutions aussi rentables que possible doivent être trouvées.

Graphique n° 1 : Économies réalisées en 2016



Source : DILA

1.1 Le solde

Après une année difficile en 2014, un redressement sur 2015, l'année 2016 s'est soldée par un repli des recettes imputables principalement à la baisse des recettes BOAMP.

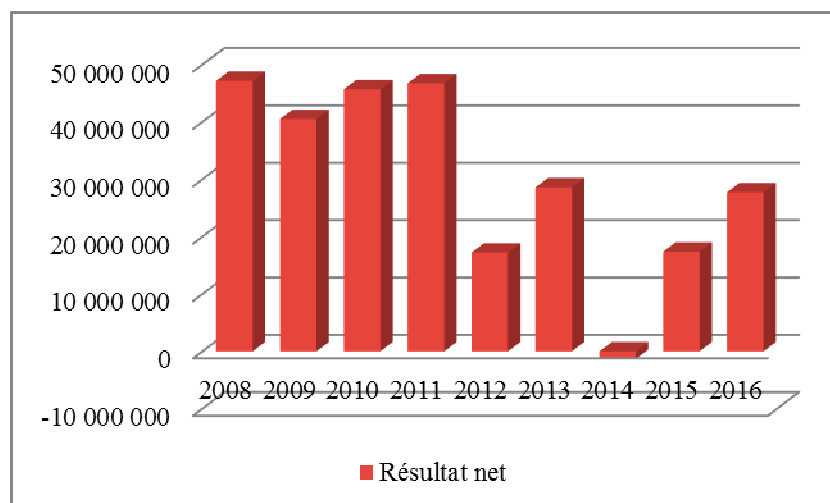
Le montant total du chiffre d'affaires de la DILA en 2016 s'établit à 189,71 M€, soit une baisse de près de 4 M€ 2015 par rapport à 2015.

Les faits marquants ayant impacté les résultats de l'exercice 2016 sont :

- la baisse des charges externes de - 10M€ et des charges de personnel de - 2,5 M€,

- la baisse des ventes de - 3,5 M€ principalement due à la contraction des recettes BOAMP de - 5 M€ mais compensée par une hausse des recettes BODACC de 3 M€.

- admission en non-valeur pour près de 1M€ consécutive à un effort d'apurement entrepris depuis 2014.

Graphique n° 2 : Evolution résultat net

Source : DILA

Ainsi, à l'exception de l'exercice 2014, le résultat net annuel est positif. C'est donc naturellement que le compte présente un solde créditeur de 492,68 M€ à fin 2016.

Tableau n° 1 : Solde du compte en M€

En M€	Solde cumulé fin 2015	Solde 2016	Solde cumulé fin 2016
Exécution	469,07	23,60	492,68

Source : DILA

1.2 L'exécution des recettes, la poursuite de l'érosion

Les recettes du budget annexe ont continué de diminuer ; leur montant étant de 192,13 M€ en 2016, contre 195,79 M€ en 2015, soit une baisse de 1,7 %. Elles sont, également, inférieures au montant des recettes prévues en LFI, qui s'élevait à 197 M€, avant d'avoir été revues à la

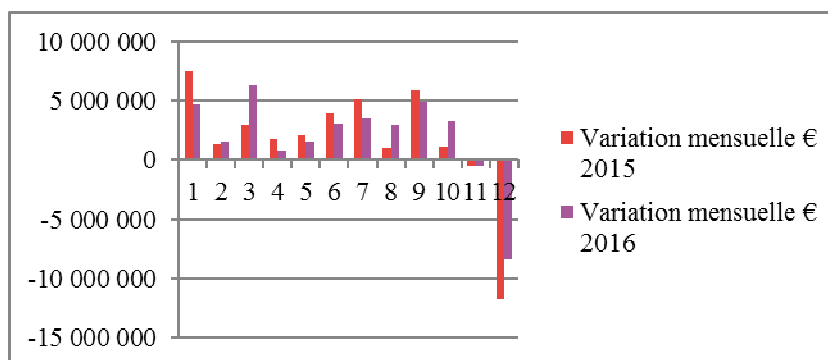
baisse à 192 M€ pour tenir compte de la baisse prévue des recettes du BOAMP. Les recettes d'annonces ont représenté plus de 95 % des recettes globales, pour un montant de 183,01 M€.

La baisse des recettes par rapport à 2015 s'explique principalement par la baisse des recettes des annonces pour un montant de 2 M€. Cette baisse provient d'une diminution des facturations du BOAMP par rapport à 2015 (85,34 M€ de recettes en 2015 pour 79,23 M€ en 2016). En sens contraire, il y a eu une progression des facturations du BODACC (89,56 M€ de recettes en 2015 pour 93,13 M€ en 2016). On note également la baisse des activités d'impression, notamment pour le compte des administrations, la baisse des ventes d'ouvrages ainsi que l'arrêt d'abonnements à plusieurs revues.

L'exercice a permis de dégager un solde budgétaire de 23,6 M€, en hausse par rapport à l'excédent de 2015 qui était de 22,96 M€. Concernant le mode comptabilité générale, le résultat net, qui intègre contrairement au mode budgétaire des dotations aux amortissements, des stocks, des provisions, des remboursements d'avoirs, des trop-perçus et autres admissions en non-valeur, a été de 27,72 M€ en 2016. Ce résultat net de l'exercice 2016 est en progression de 60% par rapport à 2015, soit + 10 M€. Cela tient notamment à une baisse des dépenses plus forte que la baisse du chiffre d'affaire : baisse des charges externes - 10 M€ et des charges personnel - 2,5 M€, contre une baisse des ventes de - 3,5 M€.

Pour sa part, le fonds de roulement a continué de progresser, atteignant un montant de 502,8 M€, de même que la trésorerie, qui est désormais de 492,7 M€ ; le besoin en fonds de roulement ayant été de plus de 10 M€.

Au 31/12/2016, la trésorerie du budget annexe s'est accrue de 23,6 M€ qui traduit une consolidation de la capacité d'autofinancement sur l'exercice.

Graphique n° 3 : Trésorerie mensuelle

Source : DILA

S'agissant de l'évolution des restes à recouvrer, les procédures mises en place en 2015, qui se sont poursuivies sur 2016, ainsi que les travaux de fiabilisation de l'outil Harmonie, ont permis d'étendre le suivi du taux de recouvrement à l'ensemble des créances de la DILA, permettant ainsi une légère progression du taux de recouvrement global de 91,59 % en 2015 à 91,9 % en 2016.

Le maintien de la baisse des recettes tend à montrer que le modèle économique de la DILA n'est pas nécessairement viable sur le long terme et qu'il pourrait, d'ici à quelques années, être envisagé de passer la mission sur le budget général. Avant cela, cependant, il apparaît que le maintien de l'excédent est très lié à la maîtrise des dépenses, notamment de personnel. Sur ce point, l'évolution des métiers de la DILA, qui s'éloigne de plus en plus de ses fonctions historiques d'imprimeur de l'Etat et s'implique de manière croissante dans l'administration électronique, peut offrir des perspectives d'économies.

1.3 L'exécution des dépenses

Tableau n° 2 : Crédits consommés

Source : Direction de l'information légale et administrative (DILA)

<i>en €</i>	Programme 623		Programme 624		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	70 444 570	58 253 501	122 338 725	123 525 802	192 783 295	181 779 303
LFR						0,00
Total des mouvements de crédits	7 005 722	2 376 894	111 707	1 611 940	7 117 429	3 988 835
dont :						
<i>reports</i>	6 540 368	1 911 540		1 500 233	6 540 368	3 411 774
<i>virements</i>						0,00
<i>transferts</i>						0,00
<i>décrets d'avances</i>						0,00
<i>répartition</i>						0,00
<i>dépenses accidentelles</i>						0,00
<i>Annulations</i>						0,00
Fonds de concours et Att. Produits	465 354	465 354	111 707	111 707	577 061	577 061
Total des crédits disponibles	77 450 292	60 630 395	122 450 432	125 137 742	199 900 724	185 768 138
Crédits consommés	49 381 816	52 682 160	111 576 326	114 174 801	160 958 142	166 856 961

1.3.1 Les principaux mouvements de l'année 2016

L'exercice 2016 ne fait pas ressortir de dérive des dépenses par rapport aux crédits prévus en LFI et encore moins par rapport aux crédits disponibles. La mission s'est, ainsi, inscrite dans la continuité des précédents exercices et la budgétisation initiale a été respectée ; les taux d'exécution en AE et en CP étant, respectivement, supérieurs à 80 et 89 %. Ces résultats sont comparables à ceux de l'année 2015, qui avoisinaient les 87 %. Enfin, aucun risque de dérapage n'a été identifié.

1.3.1.1 La différence entre les crédits disponibles et la consommation

La consommation de crédits s'est montée à 160,96 M€ en AE et à 166,86 M€ en CP. Elle est donc en retrait de 38,94 M€ en AE et de 18,91 M€ en CP par rapport aux crédits disponibles, ce qui représente une consommation dans la ligne de 2015.

La moindre consommation des crédits, notamment en AE, s'explique principalement par une sous-exécution des crédits du programme 623 lié, notamment, à la réduction ou à l'arrêt de certaines activités (internalisation, refonte du numéro 3939...). Ce dernier programme n'a engagé que 64% des AE disponibles, en retrait de 22% par rapport à la gestion 2015.

Mais la différence entre l'exécution et les crédits disponibles tient aussi aux économies constatées sur certains postes en lien avec l'activité d'impression, qui est en baisse.

Enfin, pour les dépenses de personnel, la différence tient largement à la baisse du coût des allocations et indemnités prévues dans le plan de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAAPAT) et aux économies réalisées sur des postes tels que l'indemnisation chômage et les coûts de mutuelle.

1.3.1.2 L'évolution des crédits consommés entre 2015 et 2016

Pour ce qui est de l'évolution des crédits consommés en 2016 par rapport aux crédits consommés en 2015, ils ont diminué de 11,3 % en AE (- 20,59 M€) et de 3,4 % en CP (- 5,96 M€). Elle a notamment été marquée par une baisse de 2,07 M€ en titre 2, de 7,71 M€ des CP consommés en titre 3 et par une hausse de 3,84 M€ des CP consommés en titre 5. Ceci tient au fait que la DILA a, en 2016, donné une priorité aux investissements, occasionnant la mise en œuvre de travaux structurants relevant du titre 5 et, partant, la baisse des dépenses d'entretien et de travaux, relevant du titre 3.

1.3.2 Un respect attentif de la norme de dépense

La norme de dépense a été pleinement respectée par la mission qui avait, en 2015, pris comme principale mesure de régulation, une mise en réserve pour aléas de gestion de 5 % des crédits ouverts aux départements gestionnaires (hors dépenses de personnel et dépenses liées à la SACI-JO) afin de pallier les risques pesants en cours d'exercice sur la bonne tenue

des recettes et de maintenir l'objectif de clôturer l'exercice avec un excédent budgétaire. Cette mesure a été maintenue en 2016.

Par ailleurs, le plafond d'autorisation de dépenses du budget annexe pour le triennal 2015-2017 intègre les préconisations du gouvernement à l'égard du budget général, à savoir une réduction successive des crédits de fonctionnement (hors SACI-JO) et d'investissement de 5, 10 et 15 % par rapport à la LFI 2014, ainsi que, d'une part une diminution de 3 % des crédits de fonctionnement et d'investissement et, d'autre part une réduction de 1 % sur les crédits de personnel par rapport à la LFI 2015 et portant sur les exercices 2016 et 2017.

En outre, la DILA a poursuivi en 2016 ses efforts de rationalisation. Les diminutions des dépenses constatées sont toutes des mesures structurelles de réduction de la dépense. Il a ainsi été décidé d'internaliser le processus de collecte, de facturation et de recouvrement des annonces publiées au BODACC pour permettre une économie en année pleine estimée à près de 4 M€. L'internalisation a permis en effet de ne plus avoir recours à l'Office Spécial de Publicité (OSP), partenaire historique pour la réalisation de ces travaux. La modernisation du service public 3939 vise à mettre fin au premier niveau de renseignements téléphoniques, assuré par un sous-traitant sans remettre en cause le service rendu à l'utilisateur.

Sur le programme 623, une mesure de fongibilité du titre 3 vers le titre 5 a été réalisée en décembre pour assurer le paiement de la prestation de numérisation du JO RF et associations. Ce projet avait, dans la programmation initiale, été prévu en fonctionnement. Or, le caractère immobilisable du projet s'est justifié car il permet de valoriser et conserver les anciennes collections du Journal officiel. Les travaux de numérisation ont été payés par le biais d'une convention d'avance avec l'UGAP ; il a ainsi été nécessaire de procéder à un mouvement de fongibilité en CP sur le programme 623 du titre 3 vers le titre 5.

1.4 Une soutenabilité budgétaire réelle mais soumise au niveau des recettes

La mission ne présente pas véritablement de risques en termes de soutenabilité budgétaire. Cependant, le CBCM des services du Premier ministre a souligné que « En dépit de la volonté des responsables de la DILA de conquérir de nouvelles parts de marché sur l'activité d'impression, l'équilibre du budget annexe reste suspendu aux recettes d'annonces, lesquelles demeurent très largement prépondérantes et

indissociablement liées au maintien d'un certain statu quo réglementaire ». Dans ce contexte, il apparaît essentiel de continuer de maîtriser les dépenses de la mission, et notamment les dépenses de personnel et de préparer un éventuel changement réglementaire ouvrant le marché des annonces légales.

1.4.1 La soutenabilité de la trajectoire

Les restes à payer correspondent au solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de CP au 31 décembre 2016 ; leur montant est de 36,52 M€, soit 13,06 M€ de moins qu'en 2015. Cette situation s'explique essentiellement par des engagements pluriannuels dans le cadre de marchés et par l'importance des dépenses d'investissement en 2015. La situation 2016 retrouve une trajectoire plus normale. La signature d'un protocole transactionnel avec la société ATOS, le 28 octobre 2016, a permis de clôturer, avec le visa du CBCM, un montant de 2,9 M€ d'engagements juridiques.

Par ailleurs, le volume des AE affectées non engagées (AENE) s'établit à 3,82 M€, contre 6,54 M€ en 2015. L'absence d'engagement s'explique principalement par le retard pris sur certains projets d'envergure parmi lesquels on peut citer la plateforme éditoriale (1,4M€). De plus, certaines opérations ont fait l'objet d'une programmation pluriannuelle comme par exemple les travaux sur STILA 2016-2017 (0,4M€) ou la configuration du data-center situé à la DGGN à Nogent-sur-Marne (0,45 M€). Il faut enfin préciser le retrait, au 31 décembre 2016, des AENE sur le projet SCOP pour 4,9 M€. Ces crédits étaient maintenus dans l'attente du règlement du litige avec ATOS.

1.4.2 L'analyse des déterminants et des facteurs de rigidité

Le déterminant des dépenses de personnel réside principalement dans l'effort de réduction des effectifs engagé. Les départs en retraite ne sont remplacés que par des recrutements ciblés.

De plus, la mise en œuvre du nouveau plan de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA) doit à moyen terme contribuer à la maîtrise des dépenses de personnel.

Les dépenses d'investissement sont quant à elles en progression et devraient être maintenues à moyen terme en raison du caractère prioritaire donné à l'investissement dans le plan stratégique.

Concernant les dépenses de fonctionnement, l'objectif étant de maîtriser au mieux les coûts, la DILA poursuit ses efforts de

rationalisation de sa politique d'achat en développant la recherche de meilleures conditions d'acquisition (*Sourcing*) mais également la mutualisation et l'inter ministérialité des marchés publics pour lesquels la DILA est porteur ou pilote dans plusieurs domaines tels que la documentation, l'outillage et l'hébergement informatique.

2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

2.1 Le maintien des efforts sur la masse salariale et la gestion des emplois

2.1.1 Le plafond d'emploi et le schéma d'emploi

Tableau n° 3 : Évolution du plafond d'emploi et de son exécution

	2014	2015	2016
Schéma d'emploi	-6	-14	-2
Plafond d'emploi ministériel (ETPT)	829	782	785
Exécution du plafond d'emploi ministériel (ETPT)	744	731	703

Source : DILA

Après être resté relativement stable plusieurs années durant, le plafond d'emploi de la DILA a, en 2015, enregistré une forte baisse (- 5,67 %). Cette baisse ne s'est pas poursuivie en 2016 avec la diminution de 2 ETPT en schéma d'emploi. Le plafond d'emplois a enregistré en 2016 deux modifications : une correction technique portant sur la création de 5 ETPT correspondant à l'internalisation d'activités de facturation d'annonces, précédemment confiée à un prestataire externe, l'OSP et une mesure de réduction des effectifs portant sur deux ETPT.

Ainsi, le plafond fixé pour 2016 s'établit à 785 ETPT contre 782 ETPT en 2015.

L'effectif réalisé en 2016 s'élève à 703 ETPT contre 731 ETPT en 2015 soit - 28 ETPT. La baisse opérée est ainsi deux fois supérieure à celle réalisée en 2015 (- 13 ETPT). Trois facteurs majeurs expliquent cette forte progression :

- un volume important de sorties : retraites (40 % du total soit 25 ETP env.), fins de contrats à durée déterminée, détachements et démissions.

- la mise en œuvre du dispositif de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA) en faveur de certains personnels administratifs et techniques de la DILA relevant des conventions collectives de la presse parisienne, qui s'est traduite par 9 départs au cours du dernier bimestre.

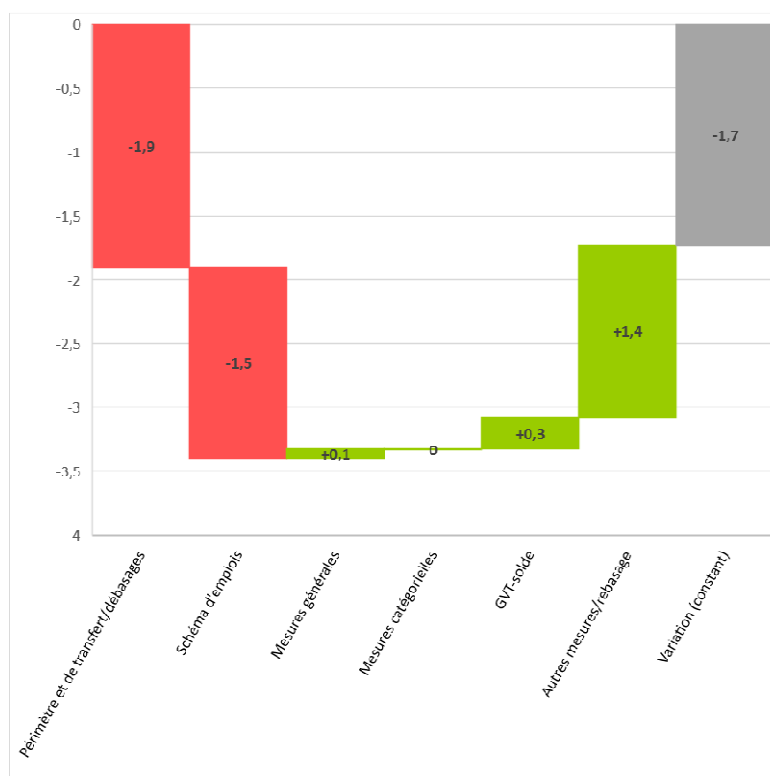
- La poursuite d'une politique de recrutement externe sélective, centrée sur des compétences indispensables pour réaliser la mutation en cours de la DILA et non disponibles en interne.

Au total, les flux d'effectifs permanents (hors CDD de courte durée et autres mouvements mineurs) se sont élevés à 62 sorties en ETP pour un volume d'entrées de 30,6 ETP. Ces primo-recrutements ont été réalisés à environ 80 % en recourant à des contrats de 3 ans (art. 4) et à 10 % par voie de détachement. Le taux de remplacement 2016 s'établit ainsi à un niveau inférieur à 1 sur 2.

Les flux 2016 sont fortement supérieurs aux estimations établies dans le cadre de la LFI (4 sorties / 2 entrées). L'écart s'explique en premier lieu par un nombre de départs en retraite d'agents de droit public supérieur aux prévisions nécessairement prudentes de la DILA compte tenu des incertitudes portant à la fois sur les droits à la retraite acquis par ces agents et sur leurs intentions réelles, lesquelles sont formulées souvent tardivement. Par ailleurs, 2016 aura été marquée par la mise en œuvre du dispositif CAVA, encore au stade de projet au moment de la préparation de la LFI. Pour pallier ce nombre accru de sorties, le plan de recrutements 2016 a été révisé tout en restant dans le cadre d'un ratio de remplacement de l'ordre d'un départ sur deux.

2.1.2 La gestion des crédits de titre 2

Tableau n° 4 : Décomposition de l'évolution de la masse salariale (hors CAS Pension)



Source : DILA

Les dépenses de personnel de la DILA sont apparues maîtrisées et soutenables. En outre, il n'y a pas eu d'insuffisance de crédits. Le montant des dépenses 2016 s'élève à 70,018 M€ contre 72,086 M€ en 2015, soit une baisse de 2,068 M€, correspondant à une réduction de 2,9 % des charges de personnel. Pour mémoire, la baisse 2015/2014 avait porté sur 0,711 M€. Le résultat 2016 correspond quasi à un triplement sur un an de la diminution des charges de personnel de la DILA sur le titre II.

La répartition de ce montant s'effectue à hauteur de 80 % sur la masse salariale proprement dite (1,67 M€) et de 20 % sur les dépenses hors périmètre (0,4 M€).

Une analyse détaillée des déterminants de la dépense permet de mieux appréhender les évolutions.

L'élément majeur de l'exécution 2016 réside dans l'impact de l'ample effort de réduction des effectifs engagé. Les économies réalisées s'élèvent à 1,5 M€ au titre du schéma d'emploi alors que parallèlement n'a été engagée aucune mesure catégorielle et que l'évolution de la masse salariale est maîtrisée à un niveau très modéré (GVT solde de 0,25 M€). Enfin, en l'absence de mesures de relèvement des salaires des personnels de droit privé par le syndicat de la presse parisienne, les seules augmentations générales concernent les agents de droit public, soit moins de la moitié des personnels de la DILA (relèvement de la valeur du point d'indice Fonction Publique au 1er juillet 2016 pour un montant de 0,06 M€).

Le poids du financement lié à la mise en œuvre de la convention de Cessation Anticipée d'Activité des Personnels Administratifs et Techniques de la DILA (plan CAAPAT 2007/2012), autre déterminant important de la dépense, continue par ailleurs à diminuer dans les charges du titre 2, passant de 1,83 M€ en 2015 à 1,02 M€ en 2016. Les dépenses générées par le nouveau plan CAVA restent pour leur part très faibles, le dispositif n'ayant été mis en œuvre qu'en fin d'année.

Enfin, les éléments retracés dans la rubrique « autres » comprennent à la fois les surcoûts générés par la Caisse de Pensions (+0,48 M€) et les économies dégagées sur les autres postes des dépenses hors périmètre du plafond d'emplois, soit, in fine, une variation positive de 0,19 M€, le solde budgétaire ayant été de 2,69 M€, soit un taux de consommation des crédits de titre 2 de 96,49 %, les crédits disponibles ayant été de 74,77 M€ et la consommation s'étant élevée à 72,09 M€.

2.2 La maîtrise des dépenses de fonctionnement

Tableau n° 5 : Evolution des dépenses de fonctionnement

En M€	LFI 2015	Exéc. 2015	LFI 2015 format 2016	Exéc. 2015 format 2016	LFI 2016	Exéc. 2016
Dépenses de fonctionnement de l'État	98 682 673	89 980 561			92 185 885	82 269 381

Source : DILA

La DILA a poursuivi ses efforts pour maîtriser et diminuer ses dépenses de fonctionnement. Comme en 2014 et en 2015, les dépenses de fonctionnement ont diminué du fait de la rationalisation de la commande publique, grâce aux recherches internes d'optimisation de la dépense et de

la mutualisation accrue des marchés publics au niveau des services du Premier ministre et en interministériel. Des économies substantielles ont été réalisées en 2016 grâce à l'internalisation de prestations externes :

- l'internalisation de la collecte des annonces du BODACC qui s'est traduite par une dépense de - 2,6 M€ en CP ;

- l'arrêt de l'impression du JO papier et la diminution (- 0,68 M€) des frais de transport et d'expédition d'une part, et de sous-traitance d'autre part qui en a résulté ;

- la modernisation en cours du service de renseignements téléphoniques « 3939 Allo service public » a généré une baisse des dépenses de sous-traitance de 1,9 M€.

Enfin, 0,8 M€ d'économies ont été réalisées sur les frais de promotion, les achats d'espaces publicitaires et de bannières et courriels. Les diminutions des dépenses constatées sont toutes des mesures structurelles de réduction de la dépense. Il a ainsi été décidé d'internaliser le processus de collecte, de facturation et de recouvrement des annonces publiées au BODACC pour permettre une économie en année pleine estimée à près de 4M€. L'internalisation a permis en effet de ne plus avoir recours à l'Office Spécial de Publicité (OSP), partenaire historique pour la réalisation de ces travaux.

La modernisation du service public 3939 vise à mettre fin au premier niveau de renseignement téléphonique, assuré par un sous-traitant sans remettre en cause le service rendu à l'utilisateur.

2.3 Le dynamisme des dépenses d'investissement

Tableau n° 6 : Evolution des dépenses d'immobilisations

En M€	LFI 2015	Exéc. 2015	LFI 2015 format 2016	Exéc. 2015 format 2016	LFI 2016	Exéc. 2016
Investissements (AE)	14 250 000	15 130 053			13 095 000	12 197 876
Investissements (CP)	15 675 000	10 757 894			14 404 500	14 569 529

Source : DILA

2.3.1 Les dépenses de l'exercice

Les éléments structurants de la politique d'investissement de la DILA sont la modernisation de l'outil de production, la transformation des locaux industriels en bureaux, la dématérialisation de l'accès à la commande publique, l'infrastructure globale informatique et le développement des applications informatiques et des sites internet.

Le taux d'exécution pour les dépenses d'investissement est de 67 % en AE et 92 % en CP. Ces dépenses représentent 25 % des AE du programme 623 et 28 % des CP. 73 % des AE et 61 % des CP des dépenses d'investissement portent sur des projets informatiques ; le reste concerne essentiellement des dépenses de maintenance et travaux.

On enregistre pour 2016 un ralentissement des engagements avec - 1,8 M€ pour les dépenses informatiques soit - 17 % par rapport à 2015 et également - 1,8 M€ pour les dépenses de maintenance et travaux soit - 42 % par rapport à 2015.

Si la sous-exécution des dépenses était prévisible pour la maintenance et travaux qui affiche un taux d'exécution de 100%, ce n'est pas le cas pour l'informatique avec un taux d'exécution de 60% qui s'explique par des modifications ou reports de plusieurs projets comme :

- Concorde dont le budget initial pour 2016 passe de 3,6 M€ à 0,69 M€ avec une modification de périmètre et un report de la mise en production de la migration technique ;
- La plateforme de production éditoriale dont le budget initial pour 2016 fixé de 2,7 M€ a finalement été affecté à hauteur de 1,6 M€ ;
- Le projet de JO enrichi dont le budget initial de 1,92 M€ pour 2016 est reporté.

On notera enfin pour le département de la maintenance et travaux le report de l'acquisition de la plieuse programmée pour 0,23 M€ dont le marché s'avère être infructueux.

Ces modifications et reports dégagent environ 8 M€ et ont permis de couvrir en contrepartie les nouveaux projets comme par exemple la numérisation du JO (1,2 M€) ou le Datacenter (1,7 M€).

A contrario, on enregistre une hausse des paiements avec + 2 M€ pour les dépenses informatiques soit + 67 % par rapport à 2015 et + 1.5 M€ pour les dépenses de maintenance et travaux soit +20% par rapport à 2015 qui résulte de la politique de relance des investissements décidée par la direction en 2014 et mise en œuvre en 2015.

Les retraits d'affectation sont réalisés systématiquement avant la clôture d'une opération d'investissement. Les AE ont été annulées.

2.3.2 La soutenabilité des investissements

Pour ce qui est de la soutenabilité des investissements, le montant des AE affectées non engagées reportées en 2017 est de 3,82 M€. Cela s'explique par les paiements réalisés en 2016 sur engagements antérieurs mais aussi par la clôture de l'EJ relatif au projet SCOP. Ce projet engagé en 2013 avait été arrêté en 2015 et, en raison du litige avec ATOS, le RAP d'un montant de 2,5 M€ avait été maintenu. En outre, le projet de numérisation des JO RF et Associations a fait l'objet d'une convention de paiement anticipé avec l'UGAP. L'EJ créé figure en RAP pour 1,3 M€ mais ne fera pas l'objet de consommation de CP dans les années à venir.

3. LA QUALITÉ DE LA GESTION

3.1 Une exécution budgétaire régulière

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière et la norme de dépense a été tenue (cf. *supra*). C'est ainsi que les écarts entre les prévisions de la LFI et la consommation ont été limités ; les CP consommés représentant 90,1 % des CP ouverts en LFI tandis que les AE consommées représentent 80,75 % des AE ouverts, et trouvent des explications logiques notamment dans le fait que des difficultés peuvent apparaître lors de la budgétisation de certains grands projets, dont le périmètre et le calibrage ne sont pas toujours suffisamment précis au moment des conférences budgétaires.

Il n'est pas apparu de sous dotation ; les AE des deux programmes ayant permis de faire face aux engagements prévus et de ne renoncer à aucun. Il n'y a pas eu, non plus, de sur-calibrage intentionnel des crédits, d'imputation de dépense irrégulière ou d'anticipation de paiement. Ainsi, le contrôle budgétaire n'a pas formulé d'observations sur la cohérence budgétaire des documents de gestion, sur l'impact des charges prévues ou sur la couverture des dépenses.

En outre, la programmation budgétaire pour 2017 a pris en compte les charges à payer de 2016, tout comme la part 2017 des restes à payer constatés au 31 décembre 2016.

Les reports de charges (ou charges à payer qui représentent les engagements de dépenses ayant fait l'objet d'une certification de service fait mais dont le règlement n'a pas été effectué au 31 décembre 2016) s'élèvent, pour l'ensemble de la mission, à 8,32 M€. Ils concernent principalement des dépenses de fonctionnement, à hauteur de 7,25 M€.

Pour ce qui concerne les fonds de concours, la configuration des outils de gestion ne permet pas d'établir, en exécution, une distinction avec les crédits budgétaires. En revanche, cette distinction est réalisée *a posteriori* en fonction des éléments fournis par les gestionnaires des fonds de concours (dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement à imputer au fonds de concours).

Enfin, la mission n'est pas concernée par les rétablissements de crédits provenant des fonds du programme des investissements d'avenir.

3.2 La démarche de performance

3.2.1 La sincérité des indicateurs

Les objectifs et indicateurs de performance de la mission ont été choisis au printemps 2009, juste avant la fusion des Journaux officiels et de la Documentation française et reflètent les instructions alors formulées par le secrétaire général du Gouvernement. Ils sont toujours pertinents en 2016 et aident la DILA pour élaborer sa programmation budgétaire et pour rendre compte de sa gestion devant le Parlement. Les objectifs et les indicateurs interministériels du programme 624 (pilotage et ressources humaines) sont ainsi maintenus.

Par contre, par rapport à 2015, certains indicateurs du programme 623 (édition et diffusion) ont légèrement évolué. Au niveau de l'objectif n° 1, l'indicateur de « progression du nombre de visiteurs uniques sur le site du BOAMP » a été supprimé et remplacé par l'indicateur « contribution au développement de l'accès des PME à la commande publique » qui existait déjà dans l'objectif n°2. Cet indicateur, possédant déjà un sous-indicateur, « nombre de comptes ouverts sur le site du BOAMP », a été complété par deux nouveaux sous-indicateurs : « le nombre total de visites sur le site BOAMP.fr », représentatif de l'audience du site et « le nombre d'abonnements aux alertes des marchés publics », représentatif des services rendus aux usagers.

Par ailleurs, les indicateurs de coûts de l'objectif n° 2, « Coût unitaire de la visite sur les sites « Légifrance » et « Service-Public », « Coût unitaire du renseignement téléphonique sur le « 39-39 », « Coût moyen de la page imprimée », ne pourront pas être renseignés en 2016 ; la base des éléments de calcul des coûts analytiques n'étant plus disponible. En effet, dans le cadre du projet « CONCORDE », prévoyant l'intégration du budget annexe dans « Chorus » et compte tenu du redéploiement d'effectifs vers l'agence comptable, la DILA a décidé, fin 2015, de suspendre les activités de « comptabilité analytique ». Ces indicateurs ne figurent plus au projet annuel de performance 2017.

Cependant, même si ces indicateurs sont abandonnés, la DILA continue à maîtriser ou à diminuer les coûts des services rendus aux usagers, grâce à une meilleure organisation, à des économies d'échelle et à des gains de productivité.

Dans le cadre de la modernisation de l'administration et du développement de la relation avec les usagers au travers de services en ligne, inscrits au cœur de la stratégie de la DILA, celle-ci a procédé à la

dématérialisation totale du Journal officiel, accessible gratuitement sur le site « Legifrance.gouv.fr » depuis le 1^{er} janvier 2016, d'une part et une refonte complète du site « service-public.fr », simplifiant l'accès aux démarches en ligne au travers d'un espace utilisateur unifié (fermeture du site « mon.service-public.fr ») d'autre part.

Ces objectifs offrent une bonne couverture de l'essentiel des activités de la mission et s'inscrivent dans le nouveau plan stratégique de la DILA à horizon 2020, adopté fin 2016. Ils aident la DILA dans sa programmation budgétaire, et permettent de rendre compte de la maîtrise de sa gestion devant le Parlement.

Les deux objectifs du programme 624 sont moins spécifiques à la DILA mais sont néanmoins très représentatifs de la stratégie budgétaire et immobilière de la mission. Les indicateurs sont intitulés : « Optimiser les fonctions soutien » et « Rationaliser l'occupation du parc immobilier » ; ces deux objectifs étaient et restent importants pour la DILA. Quatre premiers indicateurs de performance interministériels y sont associés, montrant la volonté de l'institution de pouvoir être comparée et évaluée tant par la Cour, que par les parlementaires.

Au moment de la rédaction du présent document, les résultats des indicateurs de performance de la DILA ne sont pas tous disponibles car la fin de gestion n'est pas encore clôturée.

Dans le cadre de la contribution au développement de l'accès des PME à la commande publique, le nombre de visites constaté en 2016 sur le site « BOAMP.fr » représente 95,5 % de la prévision. Ce taux de réalisation reste très acceptable compte tenu du contexte. En effet, la diminution du nombre de visites s'explique en partie par la diminution des dépenses publicitaires de promotion du site (dans le cadre d'un programme global d'économies) qui contribuaient à l'augmentation de sa fréquentation. Par ailleurs, la conjoncture économique morose et le changement de réglementation tant sur la fin de monopole sur les contrats de concessions que sur le relèvement des seuils de 15 000 € à 25 000 € pour les MAPA ont certainement contribué à la baisse des annonces publiées au BOAMP. Cependant, le nombre de comptes ouverts sur le site BOAMP a atteint son objectif à 100 % et le nombre d'abonnements aux alertes des marchés publics a dépassé son objectif de 6,3 % tout en affirmant une bonne progression de 25 % par rapport à 2015 grâce aux nouveaux services déployés.

La prévision du nombre de visites satisfaites sur le site « service-public.fr » est légèrement dépassée (+ 2 %) grâce au bon maintien du nombre de visites et du taux de satisfaction toujours élevé (90 %) malgré un recul par rapport à la prévision (94 %). Le nombre de visites en 2016 a

cependant diminué de 5 % par rapport à 2015. Le projet de rénovation du site a perturbé ponctuellement les repères habituels de navigation des usagers d'une part, et impacté mécaniquement à la baisse le nombre de visites d'autre part. En effet, la consultation des rubriques des anciens sites – auparavant distinctes – ne compte plus que pour une seule visite. Les résultats de l'enquête de satisfaction menée du 12 octobre au 3 novembre 2016 sur un échantillon de 1 672 internautes, reflète bien cette situation : les attentes et les pistes d'amélioration portent sur les services d'aide en ligne ; les services en ligne combinent une forte audience et une satisfaction élevée. Ainsi, la rapidité et la richesse des contenus du site se maintiennent au même niveau de la dernière enquête réalisée en 2014, soit respectivement 93 % et 90 % de satisfaction. Comme en 2014, l'information contenue sur le site est perçue comme « officielle, sûre, fiable et utile » pour ses visiteurs.

Mesuré sur les 100 meilleures ventes de nouveautés, l'indicateur de l'attractivité commerciale des publications de la DILA enregistre une diminution de 1,7 % en 2016, à 0,02 M€ de chiffre d'affaires moyen, contre 0,02 M€ en 2015 et 2014. Cette érosion du chiffre d'affaires moyen s'explique par une diminution des ventes de publications par abonnement (avec l'arrêt de la publication de « Problèmes économiques » en cours d'année ; l'objectif étant une refonte de « Cahiers français » avec un volet économique renforcé), de moins bonnes performances de « Cahiers français », du « MédiaSig », de la collection « FAC » et quelques numéros hors-série.

Ces moindres performances sont en partie compensées par de meilleurs résultats pour les conventions collectives, les collections « Réflexe Europe », « la Documentation photographique », « Questions internationales » et une progression des ventes de publications numériques.

La hausse du ratio RH (effectif gérant en % de l'effectif total), s'explique par une baisse, relativement plus importante de l'effectif géré (- 7,36 %) et proportionnellement moindre de l'effectif gérant (- 3,24 %) par rapport à 2015.

Les résultats provisoires de l'indicateur immobilier sont globalement satisfaisants. Le ratio SUN par poste de travail passe à 11,78m² (contre 11,14 m² en 2015) par agent et reste encore inférieure au seuil de 12 m². Cette hausse s'explique par une baisse des effectifs et une hausse des surfaces de bureaux à la suite des premiers travaux de transformation réalisés depuis 2014 sur le site « Desaix » afin

d'accueillir, à l'horizon 2018, les agents en provenance du site du « quai Voltaire », qui sera fermé.

Le ratio d'entretien courant et provisoire s'oriente vers une diminution afin de respecter le contexte de réduction des dépenses de fonctionnement.

Le ratio d'entretien lourd et provisoire reste acceptable grâce à une meilleure programmation où davantage de dépenses immobilières qu'auparavant ont pu être budgétées en opérations d'investissements en titre 5. L'augmentation par rapport à 2015 se justifie essentiellement par des travaux de ravalement et de mise en conformité de sécurité.

3.2.2 Un lien réel entre performance et budgétisation

Les objectifs et indicateurs de performance de la DILA représentent plus de 85 % des coûts directs et indirects des activités de la mission, après répartition. Hormis pour des projets en partenariat où les contributions aux caisses des pensions de retraite des personnels (JO et SACI) et les crédits de la mission sont associés directement ou indirectement (fonction support) aux indicateurs. Ainsi, la DILA a-t-elle tenu compte des résultats des indicateurs pour ajuster les consommations budgétaires au fur et à mesure de la dématérialisation des données.

L'atteinte des objectifs peut constituer un aboutissement et se traduire ensuite par une diminution de certains crédits liés au démarrage des projets, notamment lorsque des moyens de promotion de nouveaux services ou de nouveaux sites sont mis en œuvre. Les crédits ne sont pas diminués dans une logique de sanction, mais plutôt si l'utilité pour les usagers n'est pas avérée et/ou si l'efficience est insuffisante.

Cependant, des décisions non budgétaires, telles que la publication du Journal officiel dématérialisé le 1^{er} janvier 2016, la modification des règles de publicité d'annonces légales (le relèvement des seuils applicable au 1^{er} avril 2016 des marchés à procédure adaptée « MAPA »), la transformation numérique du service de renseignement administratif par téléphone (Allô 3939) avec un nouveau dispositif adossé à service-public.fr peuvent peser sur le dispositif des objectifs et indicateurs de performance de la DILA. Simultanément, en application de l'orientation ministérielle de diminuer les dépenses de fonctionnement, la DILA a proposé de nouveaux plans de départs volontaires pour diminuer les dépenses de personnel, poste budgétaire le plus important du Budget annexe (titre 2 et titre 3 pour la SACIJO). Un accord a ainsi été signé avec la SACIJO en 2015 et un plan de départ volontaire pour les personnels de droit privé de la DILA à l'été 2016.

4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Néant

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Néant