

Cour des comptes



Mission Publications officielles et information administrative

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

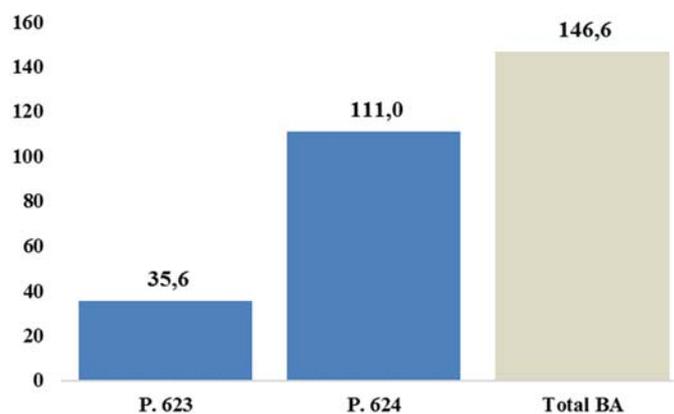
2018

Budget annexe « Publications officielles et information administrative »

Programme 623 – Edition et diffusion

Programme 624 – Pilotage et ressources humaines

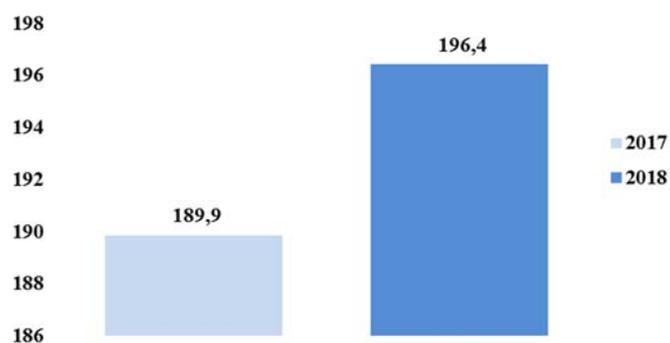
Dépense 2018 (CP, en M€)



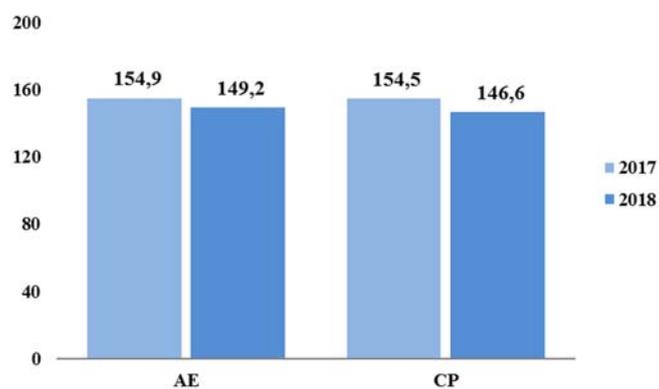
Synthèse

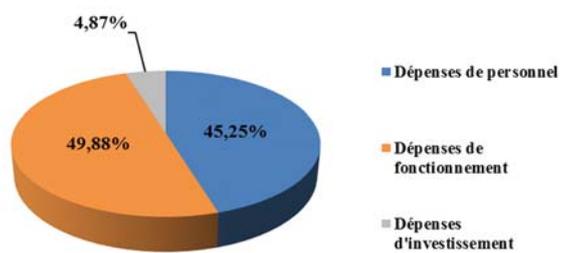
Les principales données du budget annexe « Publications officielles et information administrative »

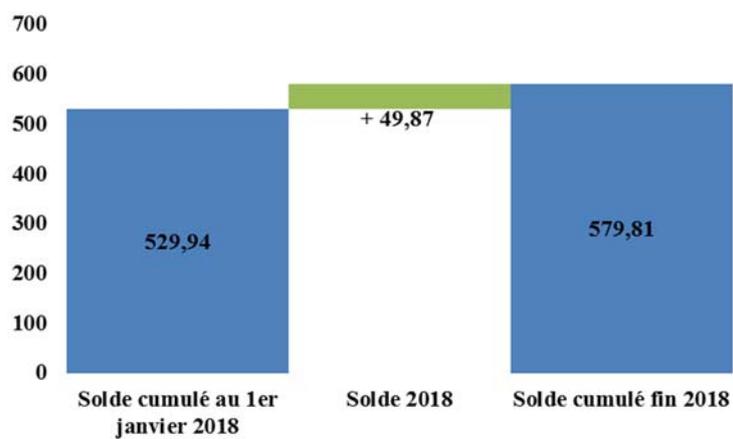
Recettes (en M€)



Dépenses (en M€)



Répartition de la dépense (en % des CP)

Soldes (en M€)

Les principales observations

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.

La maquette budgétaire de la mission n'a pas évolué depuis 2015. Dans ce cadre, les crédits de personnel de la DILA (titre 2 – dépenses de personnel) et ceux relatifs aux dépenses prévisionnelles de la SACI-JO, principal fournisseur de main d'œuvre qualifiée en matière de pré-presse et d'impression (titre 3 – dépenses de fonctionnement) sont exclusivement inscrits sur le programme 624 – *Pilotage et ressources humaines*. Celui-ci couvre les dépenses de personnel de l'ensemble de la mission, les dépenses liées à la SACI-JO, le financement des caisses de retraite complémentaires, les campagnes de communication, la gestion des moyens logistiques et humains, l'innovation, le développement et la stratégie ainsi que les activités financières.

Le second programme 623 - *Edition et diffusion*, regroupe l'ensemble des activités dites « métiers » de la DILA. Il concerne les dépenses à caractère informatique, commercial et de gestion logistique des ventes, dont la nature se rattache soit à du fonctionnement ou de l'investissement.

En 2018 le budget annexe a été exécuté sous CHORUS pour la première fois, sans rencontrer de difficultés particulières. Il s'agit d'une évolution majeure pour la programmation et la gestion des dépenses.

L'année 2018 a également été marquée par la réorganisation de la DILA avec la mise en place d'une nouvelle sous-direction en charge de l'informatique. Elle accompagne l'évolution des activités désormais majoritairement numériques au sein d'une direction historiquement organisée autour de l'activité d'imprimerie.

Les crédits budgétaires disponibles étaient de 187 M€ en AE et de 174,8 M€ en CP. Le taux d'exécution s'est, ainsi, élevé à 80 % en AE (149,2 M€) et à 84 % en CP (146,6 M€). Il n'y a donc pas eu de tension particulière dans l'exécution des dépenses. Dans ce cadre, la loi n° 2018-1104 de finances rectificative du 10 décembre 2018 a annulé 17,3 M€ en AE et 16,5 M€ en CP.

La baisse des dépenses en comparaison à la fois de la LFI et de l'exercice 2017 s'explique par une contraction de tous les types de dépenses : personnel, fonctionnement et investissement. Pour autant, s'agissant du titre deux, la diminution de la consommation des crédits entre 2018 et 2017 (-4 %) n'est pas proportionnelle à la réduction des effectifs (-11 %) en raison notamment des mesures compensatoires dans le cadre des plans de départ.

Par ailleurs, le budget annexe a enregistré 196,4 M€ de recettes. Leur tendance à la diminution de 2013 à 2017 et attendue en 2018 (185,8 M€ en LFI) ne s'est pas confirmée cette année puisque ce chiffre est supérieur à celui constaté en 2017 (189,9 M€). Ainsi, la DILA a dégagé un excédent budgétaire de 49,87 M€ contre 35,43 M€ en 2017. Bien que cette somme ne soit pas reversée au budget général, elle apparaît toutefois dans les comptes de l'État dans la mesure où elle vient abonder le compte de dépôt de fonds au Trésor.

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière, même si les possibilités offertes par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances s'agissant d'une partie de l'excédent constaté ne sont pas pleinement exploitées. En outre, les prévisions budgétaires demeurent perfectibles.

La trajectoire budgétaire de la mission apparaît soutenable au regard du montant des restes à payer (35,2 M€). La soutenabilité de ce budget annexe demeure dépendante de l'évolution de ses recettes. Enfin, avec la disparition progressive de ses cotisants, l'État est amené à financer le déséquilibre des caisses de retraite de façon importante.

Sommaire

Introduction.....	8
1. UN RÉSULTAT DE L'EXERCICE ELEVE.....	10
1.1 Le solde budgétaire en nette augmentation	12
1.2 Les recettes en hausse, défiant les prévisions de long terme	14
1.3 Une dépense maîtrisée.....	16
1.4 Une soutenabilité budgétaire assurée par un niveau des recettes toujours élevé.....	20
2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....	23
2.1 Le maintien des efforts sur la masse salariale et la gestion des emplois	23
2.2 Des dépenses de fonctionnement maîtrisées	26
2.3 Des dépenses d'investissement en baisse	27
2.4 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période	29
3. LA QUALITÉ DE LA GESTION.....	30
3.1 Une exécution budgétaire régulière.....	30
3.2 La démarche de performance	30

Introduction

La mission *Publications officielles et information administrative* est un budget annexe rattaché au secrétaire général du Gouvernement. Elle est placée sous l'autorité du Premier ministre et gérée par la direction de l'information légale et administrative (DILA). Ces missions sont définies à l'article 2 du décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010. La DILA 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. Elle s'est dotée d'un plan stratégique pluriannuel 2016-2020 qui décline les grands chantiers à mener dans le cadre de la maîtrise de ses dépenses et des évolutions numériques.

En 2018, la DILA identifie les trois priorités suivantes :

- doter le site « Legifrance » d'une interface modernisée et consultable en mobilité ainsi que de nouvelles fonctionnalités pour faciliter la compréhension des évolutions des textes juridiques au cours de leurs rédactions successives ;

- poursuivre la modernisation du site « Service-public » en proposant une personnalisation plus grande de l'accès à l'information administrative et de nouvelles modalités de relation avec les utilisateurs comme les « chatbots » ;

- proposer sur le nouveau site « Documentation française » une offre éditoriale rationalisée, centrée sur les politiques publiques, gratuite et enrichie de contenus numériques multi formats.

Le périmètre des deux programmes de la mission est le suivant : le programme 623 - *Edition et diffusion* regroupe les crédits concourant aux activités dites « métiers » de la DILA (imprimerie, documentation, action commerciale, maintenance des outils de production, etc.) et le programme 624 - *Pilotage et ressources humaines* couvre les moyens logistiques et humains de la DILA (dépenses de personnel, gestion des moyens, communication).

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

l'ordonnateur et d'autre part, par le comptable. La DILA utilise CHORUS depuis le 1^{er} janvier 2018.

Les crédits exécutés de la mission s'élèvent à 149,15 M€ en AE contre 154,91 M€ en 2017 et à 146,55 M€ en CP contre 154,46 M€ en 2017. Quant aux recettes, elles se montent à 196,4 M€, soit une hausse de 2,25 M€ par rapport à 2017. Ainsi, l'excédent budgétaire s'établit à 49,87 M€

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 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.

Enfin, en 2018, le regroupement des agents de la DILA sur deux sites parisiens (26 rue Desaix - Paris 15 et 20 avenue de Ségur - Paris 7) s'est achevé. L'optimisation de l'occupation des locaux se poursuit compte tenu de la baisse des effectifs et de l'extension de la surface de bureaux rue Desaix.

1. UN RÉSULTAT DE L'EXERCICE ELEVE

Pour les dépenses, depuis le 1^{er} janvier 2018, les comptabilités générale et budgétaire sont retracées dans le logiciel CHORUS selon les mêmes règles que celles appliquées à l'État. La comptabilité budgétaire est effectuée hors taxes (HT) et la comptabilité générale toutes taxes comprises (TTC).

Pour les recettes, leur comptabilité se fonde sur le rattachement des encaissements aux factures. Elles sont suivies dans l'application ORACLE, le logiciel HARMONIE ayant été abandonné. Un module dit « remettant » permet de transférer les informations financières d'ORACLE vers CHORUS.

Ainsi, la DILA a rationalisé ses applications comptables et adopté CHORUS, ce qui la rapproche d'une mission générique portée par le budget général.

Si la cartographie est restée inchangée jusqu'au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP), l'adoption de CHORUS a nécessité de mettre en place de nouvelles unités opérationnelles (UO) :

- concernant le programme 623 – *Edition et diffusion*, cinq UO sont définies :
 - o 0623-CDIL-CMIR : information régaliennne, administrative et économique ;
 - o 0623-CDIL-CIMP : imprimerie ;
 - o 0623-CDIL-CDAV : Débat public, action commerciale et gestion des ventes ;
 - o 0623-CDIL-CINF : Informatique ;
 - o 0623-CDIL-CSGT : SG/ actions transverses ;
- concernant le programme 624 - *Pilotage et ressources humaines*, cinq UO sont définies :
 - o 0624-CDIL-CPAY : rémunération du personnel ;
 - o 0624-CDIL-CDHR : dépenses de personnel hors rémunération ;
 - o 0624-CDIL-CFOR : dépenses de formation et gestion des ressources humaines ;

- 0624-CDIL-CFMG : dépenses de fonctionnement transverses ;
- 0624-CDIL-CASI : convention État-Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels.

Le solde budgétaire obtenu en 2018 (49,9 M€) est plus élevé que prévu, grâce à des économies dont une partie (7 M€) est jugée structurelle par la DILA. Il s'agit d'une part d'une réduction de 5 M€ des dépenses de fonctionnement hors convention SACI-JO. Elle concerne en particulier la renégociation des marchés d'hébergement et la ré-internalisation de certains services relatifs au centre d'appels. Par ailleurs, la réduction des effectifs a entraîné également une baisse des dépenses de personnels de 2 M€ de manière pérenne. Quant aux économies de constatation, leur montant s'élève à 18 M€ comme par exemple le moindre investissement en 2018.

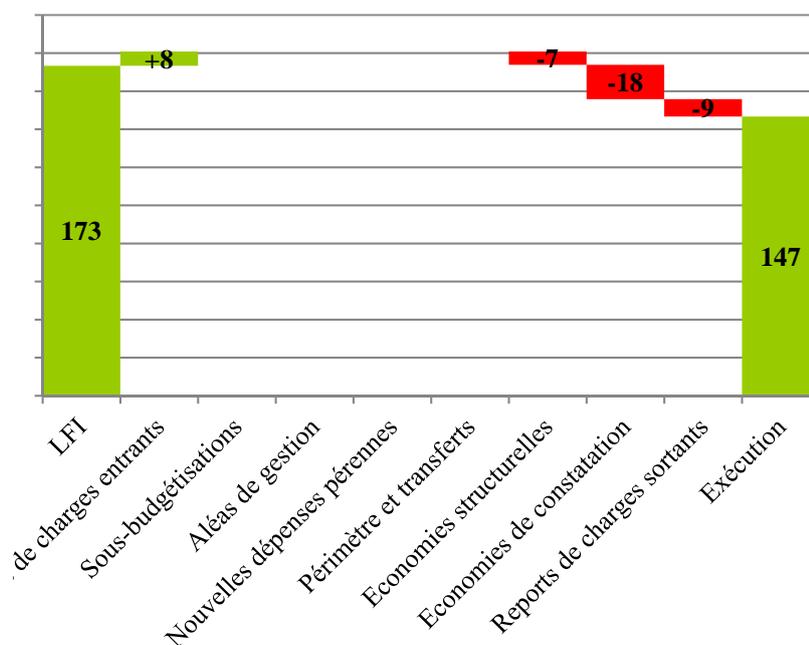
Le résultat net, en hausse comparé à 2017, s'élève à 45,8 M€

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 que la DILA devrait s'attacher à conserver une capacité de comptabilité analytique ; celle-ci est essentielle pour le pilotage de ses activités alors que ses recettes s'amenuisent et que des ressources de substitution, aussi rentables que possible, doivent être trouvées.

Une telle comptabilité permettrait de rapprocher les coûts de chaque activité avec les recettes qu'elle génère. Il s'agit d'une aide à la décision stratégique permettant de vérifier si l'équilibre par activité est atteignable en ajustant les prix ou les charges. C'est ainsi que la logique d'autonomie prévalant pour recourir à un budget annexe pourrait être contrôlée.

Graphique n° 1 : économies réalisées en 2018 (en M€)



Source : DILA

1.1 Le solde budgétaire en nette augmentation

L'excédent budgétaire 2018 est de 49,9 M€ Il est nettement supérieur à celui prévu en LFI 2018 (12,5 M€). Cette amélioration provient de la combinaison d'une contraction plus importante des dépenses en 2018 (-26,7 M€) et d'un encaissement de recettes plus élevé (10,6 M€).

Le montant total du chiffre d'affaires de la DILA en 2017 s'établit à 196,4 M€ soit une hausse de 3 % par rapport à 2017.

Tableau n° 1 : Évolution de l'excédent budgétaire

En €	2015	2016	2017	LFI 2018	2018	PLF 2019
Recettes	194 744 680	190 951 589	189 885 302	185 800 000	196 428 183	192 300 000
Dépenses	172 828 929	166 856 960	154 460 114	173 287 856	146 554 721	177 111 000
Excédent	21 915 751	24 094 629	35 425 188	12 512 144	49 873 462	15 189 000

Source : DILA et CHORUS

L'excédent budgétaire étant positif sur l'ensemble des derniers exercices, le compte de trésorerie présente un solde créditeur de 579,8 M€ à fin 2018.

Tableau n° 2 : Compte de trésorerie

<i>En M€</i>	2016	2018	2019	Var. 18/17	Var. %
Exécution	492,6	529,9	579,8	49,9	9%

Source : DILA

Les écarts entre résultat comptable et résultat budgétaire portent sur les différences de fait générateur et les opérations d'ordre. La comptabilité générale se fonde sur le droit constaté tandis que la comptabilité budgétaire enregistre la consommation de CP. La réconciliation des deux comptabilités s'effectue à l'aide d'un tableau. Partant du solde budgétaire, il permet de calculer le résultat comptable en déduisant les opérations sans impact budgétaire et comptable et en neutralisant la différence de fait générateur.

S'agissant de la comptabilité générale, le résultat net de l'exercice 2018 s'élève à 45,8 M€ Il est en forte augmentation par rapport à 2017 (80 %), soit une hausse de 20,4 M€ Cette progression est la conséquence principalement de la baisse des charges de 16,1 M€(-9 %) mais également de l'augmentation des produits de 4,3 M€(2 %). L'exécution 2018 se caractérise également par une capacité d'autofinancement de 55,4 M€ (46,6 M€en 2017), et un fonds de roulement de 587,3 M€(9 %).

L'actif net immobilisé s'élève à 25 M€ Il est en diminution par rapport à 2017 (-15,2 M€). En effet, dans le cadre des opérations de migration vers le progiciel CHORUS, les immobilisations imputées dans ORACLE au compte 2181000000 « installations générales, agencements et aménagements divers » n'ont pas été reprises. Elles concernaient les travaux relatifs au parc immobilier déjà intégrés dans la comptabilité de la DRFIP de Paris et d'Ile-de-France, comptable assignataire du parc immobilier régional.

Tableau n° 3 : Synthèse de l'évolution des principaux indicateurs comptables de 2016 à 2018

En €	2016	2017	2018	var 18/17	var %
Valeur ajoutée	111 104 251	117 018 538	120 991 379	3 972 841	3%
Excédent brut d'exploitation	41 420 798	47 894 743	54 536 333	6 641 590	14%
Résultat exploitation	30 797 393	38 979 944	45 892 884	6 912 940	18%
Résultat net	27 721 021	25 342 086	45 765 829	20 423 743	81%
Fonds de roulement	502 845 705	539 826 528	587 257 008	47 430 480	9%
Besoin en fonds de roulement	10 203 061	9 890 292	7 419 754	-2 470 538	-25%
Trésorerie	492 642 644	529 936 236	579 837 254	49 901 018	9%
Capacité d'autofinancement	38 489 595	46 627 867	55 447 694	8 819 827	19%
Total immobilisations nettes	53 715 963	40 587 385	25 402 029	-15 185 356	-37%
Total bilan	577 422 777	598 841 439	632 878 993	34 037 554	6%

Source : DILA.

Le résultat positif d'année en année pose la question du modèle économique de la DILA. **Fin 2018, elle dispose de ressources importantes, 579,8 M€ sans destination prévue.**

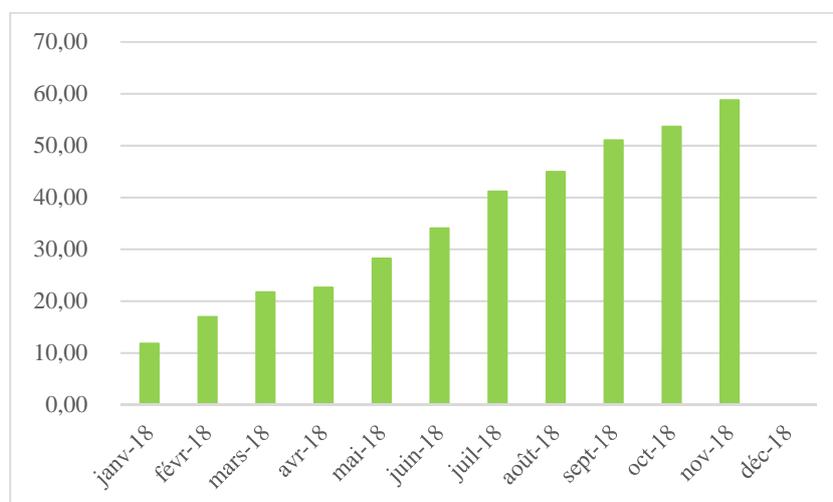
1.2 Les recettes en hausse, défiant les prévisions de long terme

Les recettes du budget annexe ont légèrement augmenté de 3 % : 196,4 M€ en 2018, contre 189,9 M€ en 2017. Elles sont également supérieures au montant prévu en LFI (185,8 M€). Les recettes d'annonces (189,1 M€) ont représenté 96 % des recettes globales.

Malgré la possibilité offerte aux acheteurs publics en 2018 de publier des annonces sur d'autres supports que le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) pour les marchés en dessous des seuils européens et contrairement aux prévisions, les facturations du BOAMP ont connu une progression de 2,2 M€ par rapport à 2017 (82,8 M€ de recettes en 2018 pour 80,6 M€ en 2017). Il en va de même pour les facturations du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) qui ont cru de 4,1 M€ (95,1 M€ de recettes en 2018 pour 91 M€ en 2017). A l'inverse, les recettes hors annonces sont en légère baisse de 0,3 M€ (-4 %). Le produit des ventes et abonnements sous la marque « La Documentation française » a diminué de -0,6 M€ alors que les travaux d'impression et les prestations de service ont augmenté de 0,3 M€

Au 31 décembre 2017, la trésorerie du budget annexe s'est accrue de 37,3 M€ ce qui traduit une consolidation de la capacité d'autofinancement sur l'exercice.

Graphique n° 2 : Trésorerie mensuelle (en M€)



Source : DILA.

Les recettes nettes prises en charge au titre de l'exercice 2018 dans ORACLE s'élèvent à 213 M€ (contre 208,6 M€ en 2017), soit 338 067 factures émises. Le taux de recouvrement continue très légèrement de se dégrader en passant de 91,9 % en 2016 puis 90,3 % en 2017 et 89,8 % en 2018.

La chaîne de recouvrement a été revue. Elle propose désormais des paiements en ligne pour les clients privés souhaitant publier un changement de nom. Les titres de perception sont émis par factures non réglées dans un délai de 30 jours au lieu de 60.

158 989 actes de poursuites pour un montant de 66,4 M€, tandis que 1,5 M€ ont été perçus au titre d'une procédure contentieuse en 2018.

Malgré ces efforts récents, à la lecture du bilan au 31 décembre 2018, les créances clients s'élèvent à un niveau très élevé : **26,5 M€**

La collecte de la TVA par la DILA

A la création de la DILA, ont été prolongées provisoirement les conditions d'assujettissement à la TVA en pratique dans les deux anciennes directions des Journaux officiels et de la Documentation française, à savoir : un assujettissement pour les activités commerciales de l'ancienne Documentation française et une exonération pour les activités de l'ancienne direction des Journaux officiels.

En 2010, une étude a été menée avec l'aide de la direction de la législation fiscale et en accord avec la direction du budget et du secrétariat général du Gouvernement. À la suite de cette étude, le budget 2013 a intégré les conséquences budgétaires de l'assujettissement à la TVA des annonces du BOAMP au 1^{er} janvier.

Les recettes budgétaires ne sont pas affectées car l'assujettissement des annonces se traduit par une augmentation de tarif. En outre, la TVA déductible n'étant pas une dépense budgétaire, celle-ci ne vient pas consommer de crédits budgétaires, dès lors qu'elle ouvre droit à récupération. La TVA ainsi récupérable vient en déduction du montant de la TVA collectée ce qui détermine le montant de la TVA à reverser au budget général de l'État.

L'impact budgétaire sur les recettes et les dépenses dans CHORUS lié à l'assujettissement à la TVA a été intégré à compter du 1^{er} janvier 2018.

1.3 Une dépense maîtrisée

Tableau n° 4 : Crédits consommés

En €	Programme 623		Programme 624		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	62 540 000	52 835 000	120 752 856	120 452 856	183 292 856	173 287 856
<i>Reports</i>	3 750 875	95 750		1 460 160	3 750 875	1 555 910
Total des crédits ouverts	53 514 440	39 690 839	116 243 247	118 669 367	169 757 687	158 360 206
LFR	-12 776 435	-13 239 911	-4 509 609	-3 243 649	-17 286 044	-16 483 560
Crédits disponibles	53 514 440	39 690 839	116 243 247	118 669 367	169 757 687	158 360 206
Crédits consommés	37 622 207	35 596 103	111 532 398	110 958 618	149 154 605	146 554 721

Source : CHORUS

1.3.1 Les principaux mouvements de l'année 2018

Le budget annexe n'est pas soumis à la régulation budgétaire (procédure de mise en réserve). Les transferts et les virements sont interdits. À la différence de certaines missions du budget général, il ne dispose ni de fonds de concours, ni d'attribution de produits en 2018.

L'exercice 2018 ne fait pas ressortir de dérive des dépenses par rapport aux crédits prévus en LFI ou aux crédits disponibles. La mission s'est inscrite dans la continuité des précédents exercices. La budgétisation initiale a été **sous-exécutée** comme les années précédentes ; les taux d'exécution en AE et en CP étant respectivement 82 % et 85 %.

Aucun risque de dérapage n'a été identifié. Le CBCM a émis un avis favorable pour les deux programmes le 22 mars 2018.

Les mouvements de crédits dans l'année se caractérisent par des reports à hauteur de 3,8 M€ en AE et 1,6 M€ en CP et par d'importantes annulations de crédits en loi de finances rectificative pour 2018 du 10 décembre 2018 pour un montant de 17,3 M€ en AE et 16,5 M€ en CP.

En 2018, il n'y a pas eu de mesures de fongibilité au sein des deux programmes.

Les restes à charges en 2018 ont augmenté par rapport à 2017. Ils s'élèvent à 5,6 M€ contre 3,8 M€ l'année précédente. Ils correspondent à des factures non parvenues.

1.3.1.1 La différence entre les crédits en LFI et la consommation

La consommation de crédits a atteint 149,2 M€ en AE et 146,6 M€ en CP. Elle est donc en retrait de 34,1 M€ en AE et de 26,7 M€ en CP par rapport aux crédits prévus en LFI.

Au sein du programme 623 – *Edition et diffusion*, les dépenses de l'action n° 2 « Information administrative, édition publique et promotion » ont mobilisé seulement 58 % (- 23,2 M€) des crédits prévus en LFI en AE et 68 % en CP (-14,8 M€). D'une part, certains projets informatiques ont pris du retard (plateforme éditoriale et site unique « La Documentation française ») tandis que d'autres n'ont pas donné lieu à engagements cette année (Quick-Win SOLON-STILA) ou ont été revus à la baisse quant à leur montant (SP itérations). D'autre part, des économies ont pu être réalisées dans les achats externes.

¹ Arrêté du 6 mars 2018 portant report de crédits pour le programme 623 et arrêté du 27 mars 2018 portant report de crédits pour le programme 624.

Au sein du programme 624 – *Pilotage et ressources humaines*, les dépenses de personnel ont été moindres que celles anticipées en LFI. Les deux actions « Dépenses de personnel » et « Convention État-SACI/JO ont consommé seulement 94 % (-7,2 M€) des AE prévus en LFI et 93 % des CP (-7,6 M€). Cette tendance traduit un effort de réduction des effectifs plus importants que celui planifié.

Tableau n° 5 : Comparaison entre l'exécution et la prévision

En €	LFI 2018		Exécution 2018		Écarts			
	AE	CP	AE	CP	AE	%	CP	%
PGR 623	62 540 000	52 835 000	37 622 206	35 596 102	-24 917 794	-39,8%	-17 238 898	-32,6%
<i>Dont action 02</i>	55 840 000	46 135 000	32 617 358	31 331 502	-23 222 642	-41,6%	-14 803 498	-32,1%
PGR 624	120 752 856	120 452 856	111 532 398	110 958 619	-9 220 458	-7,6%	-9 494 237	-7,9%
<i>Dont actions 03 et 04</i>	112 752 856	112 752 856	105 577 442	105 193 106	-7 175 414	-6,4%	-7 559 750	-6,7%
Mission	183 292 856	173 287 856	149 154 604	146 554 721	-34 138 252	-18,6%	-26 733 135	-15,4%

Source : CHORUS

1.3.1.2 L'évolution des crédits consommés entre 2017 et 2018

Pour ce qui est de l'évolution des crédits consommés en 2018 en comparaison de l'année 2017, ils ont diminué de 3,7 % en AE (- 5,8 M€) et de 5,1 % en CP (- 7,9 M€). Cette baisse provient notamment de l'action n° 2 « Information administrative, édition publique et promotion » du programme 623 – *Édition et diffusion*, dont la consommation de crédits s'est réduite de 4,5 M€ en AE et 7,4 M€ en CP.

Tableau n° 6 : Comparaison de l'exécution 2018 et 2017

En €	Exécution 2017		Exécution 2018		Écarts			
	AE	CP	AE	CP	AE	%	CP	%
PGR 623	42 141 555	43 033 264	37 622 206	35 596 102	-4 519 349	-10,7%	-7 437 162	-17,3%
<i>Dont action 02</i>	36 847 684	38 415 775	32 617 358	31 331 502	-4 230 326	-11,5%	-7 084 273	-18,4%
PGR 624	112 766 439	111 426 579	111 532 398	110 958 619	-1 234 041	-1,1%	-467 960	-0,4%
Mission	154 907 994	154 459 843	149 154 604	146 554 721	-5 753 390	-3,7%	-7 905 122	-5,1%

Source : CHORUS

1.3.2 Une prévision budgétaire surestimée

Dans le cadre de ses travaux de prévisions budgétaires, la DILA a envisagé une baisse des dépenses de titre 2 en raison de son plan de réduction des effectifs. En revanche, elle a estimé une très légère hausse pour les autres dépenses. Cette appréciation est contradictoire avec les efforts de rationalisation en cours et la tendance à la baisse constatée les trois dernières années. Dès lors, l'exercice de prévision devrait davantage se fonder sur l'exécution que sur la prévision précédente. En particulier, les économies structurelles comptabilisées chaque année devraient être prises en compte dans l'évaluation initiale du budget.

Tableau n° 7 : Passage de la LFI 2017 à la LFI 2018

<i>en M€</i>	PRG	LFI 2017	Tendancier et mesures de périmètre	LFI 2018
Titre 2 hors CAS « Pensions »	624	68,95	-3,92	65,03
CAS « Pensions »	624	4,95	-0,29	4,66
Hors titre 2	623	54,54	-1,7	52,84
	624	48,67	2,09	50,76
Total mission		177,11	-3,82	173,29

Source : DILA.

La sous-exécution constatée chaque année du budget voté en LFI devrait conduire la DILA à revoir le socle sur lequel elle fonde ses prévisions budgétaires. Telle est aussi l'opinion de la direction du budget.

1.3.3 La norme de dépense respectée

La norme de dépense a été pleinement respectée par la mission.

Le plafond d'autorisation de dépenses du budget annexe pour le triennal 2018-2020 intègre une réduction progressive des effectifs de la DILA (baisse successive des dépenses de titre 2 de 3,4 %, 3,8 % puis 2,7 %) ainsi que des dépenses hors titre 2 (diminution d'une LFI à l'autre respectivement de 0,4%, 3,4 % puis 2,2 %). La baisse des dépenses constatée en 2018 (146,55 M€ en CP) est sensiblement plus importante que celle prévue (174,99 M€ en CP, valeur retenue en 2018 dans le triennal 2018-2020). Dès lors, les efforts de rationalisation ont été poursuivis en 2018 au-delà des prévisions.

La loi de programmation n° 2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018 ne fixe pas de plafond de crédits alloués, hors CAS « Pensions » pour les années 2018, 2019 et 2020 comme cela est le cas pour les missions du budget général de l'État. Seule la trajectoire globale pour les budgets annexes (*Publications officielles et information administrative* et *Contrôle et exploitation aériens*) est déterminée.

1.4 Une soutenabilité budgétaire assurée par un niveau des recettes toujours élevé

La mission ne présente pas véritablement de risques en termes de soutenabilité budgétaire à moyen terme. Cependant, en dépit de la volonté des responsables de la DILA de conquérir de nouvelles parts de marché, l'équilibre du budget annexe dépend des recettes d'annonces, lesquelles demeurent très largement prépondérantes et liées au maintien du statu quo réglementaire. Dans ce contexte, la maîtrise des dépenses de la mission reste essentielle, notamment les dépenses de personnel. La DILA doit également se préparer à un éventuel changement réglementaire ouvrant le marché des annonces légales.

1.4.1 Une soutenabilité de moyen terme qui n'est pas remise en cause par le montant de restes à payer

Les restes à payer correspondent au solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de CP au 31 décembre 2018. Leur montant est de 29,7 M€ soit un niveau équivalent à celui de 2017. Ils concernent principalement l'action n° 2 « Information administrative, édition publique et promotion » du programme 623 – *Edition et diffusion* (24,1 M€).

Par ailleurs, le volume des AE affectées non engagées (AENE) est relativement stable. Il s'établit à 3,58 M€ contre 3,66 M€ en 2017.

Les reports d'AENE portent en particulier sur la rénovation du centre de données de Rosny pour 1M€ qui a ponctuellement été arrêté en octobre. Le reste concerne principalement des tranches fonctionnelles d'autres projets informatiques : le site « service-public.fr », le projet « SP, Coperia, ITM », le projet « SP itérations 2018 », le site « legifrance.gouv.fr ». Par ailleurs, le projet immobilier de réaménagement de locaux existants en bureaux sur le site de Desaix fait l'objet de 0,4 M€ d'AENE qui devraient être intégralement consommées en 2019.

L'adoption de CHORUS a permis un important nettoyage des opérations d'investissement ouvertes.

1.4.2 L'analyse des déterminants et des facteurs de rigidité

Le déterminant des dépenses de personnel réside principalement dans l'effort engagé de réduction des effectifs. Les départs en retraite ne sont pas systématiquement remplacés, seuls certains postes très ciblés sont à pourvoir (dans le domaine numérique par exemple).

La mise en œuvre du nouveau plan de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA) est applicable aux personnels de droit privé de la DILA nés avant 1964. Il se traduira jusqu'en 2019 par un nombre important de départs notamment ceux à la retraite. Il s'agit d'un levier pour contenir les dépenses de personnel dès lors que ces personnels ne sont pas remplacés.

Les dépenses d'investissement sont en baisse de 30 % en 2018. Pour autant, elles pourraient augmenter au vu du plan stratégique qui prévoit une politique d'investissement ambitieuse.

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 ; elle développe la recherche de meilleures conditions d'acquisition (« *Sourcing* ») mais également la mutualisation et l'inter-ministériarité des marchés publics pour lesquels la DILA est porteur ou pilote dans plusieurs domaines, tels que la documentation, l'outillage et l'hébergement informatique.

La DILA ne dispose pas de marges de manœuvre sur les dépenses qui concourent directement à la perception de recettes non fiscales. En effet, elle a recours à des prestataires pour la collecte, le traitement et le recouvrement des annonces publiées au BODACC ou au BOAMP.

Par ailleurs, la DILA a recours à la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO) pour la réalisation de ses travaux d'impression. Partenaire historique de l'ancienne direction des Journaux officiels, les dépenses liées à ce partenariat (composées essentiellement de salaires et charges de personnel des agents et régies par une convention signée entre l'État et la SACI-JO) constituent un socle de dépenses de fonctionnement rigide supporté sur le titre 3. En 2018, le montant reversé par le budget de la DILA au profit de la SACI-JO dépassait les 38,9 M€ de CP, dont 9,6 M€ sont présentés comme une part attribuée aux dispositifs de retraite. **À l'heure actuelle, le choix est de faire supporter ce coût sur le budget de fonctionnement de la DILA.** Dans ce cadre, lors de l'assemblée générale de la caisse de retraite du 15 juin 2017 ont été adoptés une croissance des cotisations de 10 % (le taux passe de 5 % à 5,5 %) et un gel temporaire de l'indexation des pensions versées

(du 1^{er} juillet 2017 au 31 décembre 2018, sans rattrapage de cette période ultérieurement).

1.4.3 La transformation numérique

Avec l'arrêt de l'édition papier du Journal officiel depuis le 1^{er} janvier 2016, l'information légale et administrative est devenue majoritairement voire exclusivement numérique pour la collecte des données, leur mise en forme, leur traitement et leur diffusion.

Dans ce contexte a été conduite une analyse de l'organisation de la fonction informatique de la DILA. Les conclusions ont révélé la nécessité de renforcer la fonction informatique de la direction par la création d'une sous-direction des systèmes d'information (SDSI), chargée de la conception, de l'élaboration, de la sécurité et du maintien en conditions opérationnelles des systèmes d'information. La réforme de l'organisation de la DILA s'est matérialisée par un arrêté du 19 décembre 2017, publié au Journal officiel du 20 décembre 2017 modifiant l'arrêté du 2 janvier 2017 portant organisation de la DILA.

Cette nouvelle sous-direction en charge de l'informatique est chargée de la conception, de l'élaboration, de la sécurité et du maintien en conditions opérationnelles des systèmes d'information de la DILA. Ainsi, elle accompagne l'évolution des activités désormais majoritairement numériques au sein d'une direction historiquement organisée autour de l'activité d'imprimerie.

L'UO dédiée à la sous-direction informatique en 2018 a consommé plus de 20 M€ en AE/CP.

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'emplois et le schéma d'emplois en forte baisse

Tableau n° 8 : Évolution du plafond d'emplois et de son exécution

<i>En ETPT</i>	2016	2017	2018
Schéma d'emplois	-20	-68	-66
Plafond d'emplois	785	763	704
Exécution du plafond d'emplois	703	653	580

Source : DILA

Depuis trois ans, le plafond d'emplois de la DILA diminue fortement (- 10 % entre 2016 et 2018).

L'effectif réalisé en 2018 s'élève à 580 ETPT contre 653 ETPT en 2017, soit - **73 ETPT (-11 %)**. La baisse opérée est supérieure à celle réalisée en 2017 (- 68 ETPT).

Trois facteurs expliquent cette forte diminution : un volume important de sorties (retraites (23 agents soit 22,4 ETP), fins de contrats art.4², 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 34 départs soit 33,1 ETP au cours de l'année 2018 et la mise en œuvre d'une politique sélective de recrutement externe.

Au total, les flux d'effectifs permanents (hors CDD de courte durée et autres mouvements mineurs) se sont élevés à 98,4 sorties en ETP pour un faible volume d'entrées de 30,7 ETP. Ces recrutements auront été réalisés à 75 % en recourant à des contrats de trois ans art. 4, et à 25 % par voie de détachement. Parallèlement, le solde des flux d'effectifs

² Contrats de droit privé équivalents aux CDD.

temporaires (emplois saisonniers d'étudiants, CDD de courte durée) est de 1,4 ETPT sur la période, correspondant à 78 ETP entrées et 76,6 sorties.

Le taux de remplacement 2018 s'établit ainsi à un niveau de 1 sur 3.

Les flux 2018 sont fortement supérieurs (- 65,8 ETP) aux estimations établies dans le cadre de la LFI (- 29 ETP). L'écart s'explique principalement par un nombre de départs en retraite (- 22,4 ETP) et dans le dispositif CAVA (- 33,1 ETP), supérieur aux prévisions, nécessairement prudentes. La DILA avait tenu compte des incertitudes portant à la fois sur les droits à retraite et sur les intentions réelles des agents, lesquelles sont formulées souvent tardivement dans ses prévisions. Le taux de consommation du plafond d'emplois s'établit à 82,3 % (85,5 % en 2017).

Dans le cadre de la mutualisation des fonctions support des services du Premier ministre, la DILA a transféré huit ETPT et la masse salariale correspondante, soit 0,7 M€(dont 0,1 M€au titre du financement du CAS pensions), au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Cette mesure traduit le transfert de la gestion des marchés publics à la direction des services administratifs et financiers (DSAF) pour six ETPT ainsi que la gestion des frais de déplacement pour un ETPT. Enfin, le dernier ETPT transféré concerne le médecin de prévention.

2.1.2 La gestion des crédits de titre 2 est maîtrisée

En 2018, les dépenses de personnel représentent 44 % de la consommation du budget en AE et 45 % en CP.

Tableau n° 9 : Décomposition de l'évolution de la masse salariale (hors CAS « Pensions », en M€)

PRG 624	
socle exécution 2017 hors CAS « Pensions » (compte financier 2017)	62,20
impact du schéma d'emplois	-4,02
mesures générales	0,02
mesures catégorielles	0,00
GVT négatif (effet noria)	-0,06
GVT positif (mesures individuelles)	0,21
mesures diverses	3,87
Exécution 2018	62,22

Source : DILA

Les dépenses de personnel de la DILA sont apparues maîtrisées. Le montant des dépenses en 2018 s'élève à 66,3 M€ contre 69 M€ en 2017, soit **une baisse de 2,7 M€** correspondant à une réduction de **4 %** des charges de personnel. Le taux d'exécution des crédits prévus en LFI est de 95 %.

Les 2,7 M€ se décomposent en une diminution de 4,6 M€ sur la masse salariale proprement dite (53,9 M€) et une augmentation de 1,9 M€ sur les dépenses hors périmètre du plafond d'emplois.

L'élément majeur de l'exécution 2018 réside dans l'impact de réduction des effectifs. Les économies réalisées s'élèvent à 4 M€ au titre du schéma d'emplois. Parallèlement, l'évolution de la masse salariale est maîtrisée. Le solde du GVT est de 0,15 M€. Il n'y a pas eu de mesure catégorielle. L'effet en année pleine de l'augmentation concernant les agents de droit public de la valeur du point d'indice Fonction Publique au 1^{er} février 2017 se chiffre à 0,02 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) continue par ailleurs à diminuer dans les charges du titre 2, passant de 0,44 M€ en 2017 à **0,22 M€** en 2018, compte tenu du basculement progressif des adhérents à ce dispositif dans un régime de retraite. À l'inverse, les dépenses générées par le nouveau plan CAVA **augmentent sensiblement** et passent de 1,86 M€ à une exécution de **3,32 M€** pour 2018.

Les autres éléments retracés comprennent à la fois les surcoûts générés par la caisse de pensions (0,74 M€)³, le chômage (-0,21 M€), l'action sociale (0,02 M€), les mutuelles funéraires et prévoyance (-0,09 M€), les mises à disposition (0,10 M€), les apprentis (0,09 M€), la subrogation (-0,63 M€) et les autres postes de dépenses hors périmètre (0,30 M€) soit une variation positive totale de **0,32 M€**.

En définitive, **un glissement des dépenses sous plafond vers les dépenses hors plafond s'opère**. Si la réduction des effectifs génère une baisse des rémunérations et charges de personnel, la mise en œuvre du plan CAVA et la participation de l'État au déficit des caisses de pensions contribuent à l'augmentation des dépenses hors plafond.

³ L'augmentation de la participation de l'État au déficit de la caisse des pensions s'explique par la hausse du nombre de pensionnés d'une part et par la baisse du nombre de cotisants d'autre part.

2.2 Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses de fonctionnement

En €	Action	Exécution 2017		LFI 2018		Exécution 2018	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
PRG 623	1	5 293 871	4 617 489	6 700 000	6 700 000	5 004 848	4 264 600
	2	25 878 862	28 235 018	42 573 000	32 930 000	25 327 089	24 194 235
Sous-total P 623		31 172 733	32 852 507	49 273 000	39 630 000	30 331 937	28 458 835
PRG 624	1	7 595 896	6 256 306	8 000 000	7 000 000	5 954 956	5 765 513
	4	36 197 908	36 197 908	43 058 000	43 058 000	39 258 094	38 873 758
Sous-total P 624		43 793 804	42 454 214	51 058 000	50 058 000	45 213 050	44 639 271
Mission		74 966 537	75 306 721	100 331 000	89 688 000	75 544 987	73 098 106

Source : DILA

En 2018, les dépenses de fonctionnement représentent 51 % de la consommation du budget en AE et 50 % en CP.

La DILA a poursuivi ses efforts de réduction des dépenses de fonctionnement qui se montent à 75,5 M€ en AE et 73,1 M€ en CP en 2018. Celles-ci ont diminué de 2,2 M€ de CP, soit une baisse de 2,6 % entre 2018 et 2017. Le taux d'exécution des crédits prévus en LFI est de 75 % pour les AE et 82 % pour les CP.

Les principales dépenses portent sur les coûts liés aux prestations assurées par la SACI-JO pour 39,3 M€ en AE et 38,9 M€ en CP. Elles se décomposent en trois parts :

- les salaires et les dépenses rattachées pour 28,6 M€ dont 4,5 M€ au titre du plan « 3M » (modernisation, mutualisation, mutation) de départs anticipés ;
- la participation aux dispositifs de retraite pour 9,6 M€ ;
- le coût du plan du régime exceptionnel de cessation d'activité pour les personnels cadres techniques de la SACI-JO (RECAPS) géré par l'association de gestion de la caisse presse de salaire garanti (CAPSAG) pour 0,7 M€

Elles **ont augmenté de 2,7 M€ en CP** en comparaison de 2017 en raison du « pic » des départs en retraite dans le cadre du plan « 3M » générant des indemnités compensatrices de licenciement.

Ainsi, les économies découlent de la poursuite 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.

Le montant des dépenses informatiques est de 16,8 M€ en AE et 15,7 M€ en CP et concernent principalement l'infrastructure et la sécurité (dont l'hébergement des sites) pour 9 M€ en AE et 11,4 M€ en CP, le système d'information de l'administration numérique pour 2,9 M€ et 1,9 M€ en CP, le traitement informatique de la diffusion légale pour 2,5 M€ en AE et 1 M€ en CP.

Les dépenses relatives au traitement externalisé des annonces légales (4,9 M€ en AE et 4,2 M€ en CP) ont légèrement baissé (5,3 M€ en AE et 4,6 M€ en CP). Malgré l'augmentation des recettes liées au volume d'annonces publiées, ce poste de dépenses est en baisse en raison de la renégociation de la convention signée avec les greffes des tribunaux de commerces.

Les dépenses d'impression (approvisionnement en matières premières, routage, etc.) s'établissent à 2 M€ en AE et 1,9 M€ en CP. Si l'activité d'impression a augmenté en 2018 (34,5 %), la sous-traitance a diminué de 0,3 M€. En effet, l'imprimerie s'est réorientée vers des travaux de labour dont la qualité s'est améliorée grâce à la certification ISO 9001 (confirmée en 2018).

Par ailleurs, la DILA a recours à de nombreuses externalisations dans les domaines suivants : information administrative « multicanal », informatique, entretien et rénovation de l'outil industriel d'impression, impression et finition, traitement des annonces, diffusion des publications et moyens généraux.

2.3 Des dépenses d'investissement en baisse

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses d'immobilisations (en €)

En €	Action	Exécution 2017		LFI 2018		Exécution 2018	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
PGR 623	2	10 968 822	10 180 757	13 267 000	13 205 000	7 290 270	7 131 266
Mission		10 968 822	10 180 757	13 267 000	13 205 000	7 290 270	7 131 266

Source : CHORUS.

En 2018, les dépenses d'investissement représentent 5 % de la consommation du budget en AE et CP.

2.3.1 Les dépenses de l'exercice

L'exécution des dépenses d'investissement est de 7,3 M€ en AE et 7,1 M€ en CP, soit une baisse de 3,7 M€ en AE et de 3 M€ en CP par rapport à 2017. Le taux de consommation des crédits prévus en LFI est de 55 % pour la AE et 54 % pour les CP. Ces écarts s'expliquent principalement par des retards ou le report de certains projets informatiques.

Les investissements de la DILA concernent les projets informatiques, les travaux immobiliers et la modernisation de l'imprimerie.

En 2018, les projets informatiques les plus importants ont porté sur la refonte ou les évolutions réalisées sur les sites internet. La refonte du site « legifrance.gouv.fr », initiée en 2017, s'est poursuivie plus lentement que prévu avec une exécution de 1,2 M€ en AE et 1,1 M€ en CP. Les évolutions réalisées sur le site « service-public.fr » en vue d'améliorer le service aux usagers ont coûté 1,5 M€ en AE et 1,9 M€ en CP et le déploiement de nouvelles démarches en ligne a généré une consommation de 1,3 M€ en AE et 1,6 M€ en CP. Enfin, la mise en œuvre du nouveau site « La Documentation française » s'est poursuivie pour 0,7 M€ en AE et 0,3 M€ en CP.

Le projet immobilier sur le site Desaix a pour objectif de réaménager et réhabiliter les locaux existants afin d'augmenter la surface de bureaux. Il vise à améliorer le ratio d'occupation du site de Desaix et réduire les charges locatives de la DILA à Ségur⁴. En 2018, le coût des travaux réalisés est de 0,8 M€ en AE et 0,7 M€ en CP.

S'agissant de la modernisation de l'imprimerie, l'acquisition d'une plieuse, engagée en 2017, a été réglée pour une consommation de CP de 0,2 M€. Des achats de matériels d'impression, dont un chargeur automatique sur encarteuse, ont été engagés pour 0,15 M€.

2.3.2 La soutenabilité des investissements

Pour ce qui est de la soutenabilité des investissements, le montant des AE affectées non engagées (AENE) reportées en 2019 est de 3,6 M€. Ces AENE correspondent à des projets programmés sur une base pluriannuelle et dont les travaux sont en cours de réalisation.

⁴ Le département des ressources humaines a réintégré le site rue Desaix en février 2019 dans la zone nouvellement, libérant ainsi ses bureaux à Ségur.

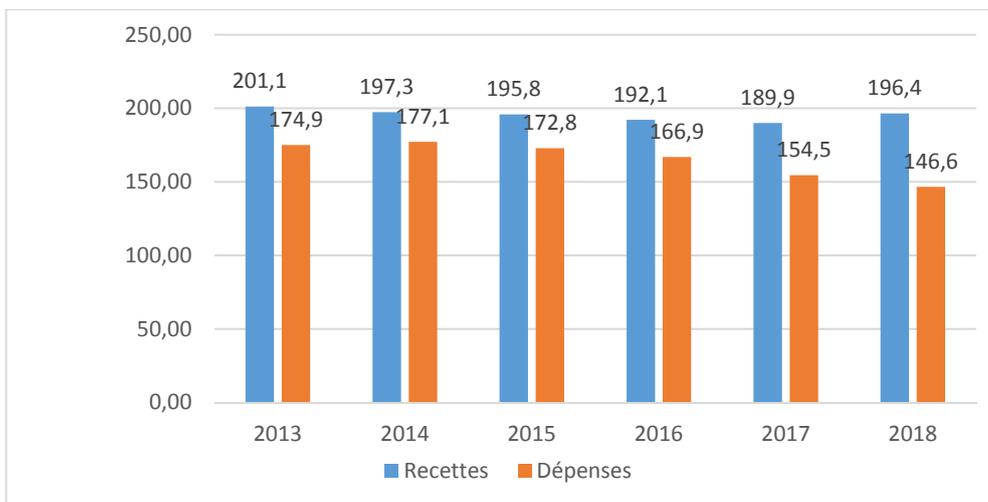
Les restes à payer sur investissement au 31 décembre 2018 sont de 3,7 M€ contre 6,1 M€ en 2017. Ils témoignent de la baisse globale des investissements, notamment informatiques.

S'agissant de projets engagés en début 2018, ils devraient être soldés en grande partie en 2019. Des paiements sont toutefois prévus en 2020 sur les projets pluriannuels ayant fait l'objet de tranches fonctionnelles.

2.4 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

Sur la période 2013-2018, les recettes se sont peu érodées, soit une baisse de 4,6 M€ (-2 %), tandis que les dépenses ont substantiellement diminué de 28,4 M€ (-16%) en raison du passage d'une activité centrée sur l'impression à des services tournés vers le numérique exigeant moins de personnel.

Graphique n° 3 : Dépenses et recettes sur la période 2013-2018 (en M€)



Source : Cour des comptes

3. LA QUALITÉ DE LA GESTION

3.1 Une exécution budgétaire régulière

La Cour n'observe pas d'irrégularité pour l'exercice 2018.

Un budget annexe déroge à deux principes de la comptabilité budgétaire de l'État, le principe d'universalité en ce qu'une recette ne peut être affectée à une dépense et le principe d'unité puisqu'il n'est pas retracé dans le budget général de l'État mais présenté à côté.

L'ordonnance de 1959 réservait les budgets annexes aux services de l'État non dotés de la personnalité morale et assurant une activité économique. On en comptait quatre : Journaux officiels, Monnaies et médailles, Aviation civile, Ordres de la Légion d'honneur et de la Libération. La loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a prolongé cette possibilité en précisant qu'un budget annexe était limité aux « *seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services aux services de l'État* ».

Comme chaque année depuis 2011 et conformément à l'article 18 de la LOLF, la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a défini un budget annexe (mission *Publications officielles et information administrative*) dans son article 59 et ses annexes « ETAT A » et « ETAT C ».

3.2 La démarche de performance

3.2.1 La pertinence des indicateurs

En 2017, certains objectifs et indicateurs de performance ont été modifiés pour être en cohérence avec le nouveau plan stratégique 2020 de la DILA, élaboré fin 2016.

Ainsi, un objectif de performance a été créé pour la mission *Publications officielles et information administrative*. Il s'intitule « *Améliorer l'accès et l'offre de diffusion numérique en matière d'information légale et administrative* » auquel sont associés deux indicateurs (indicateur 1.1 « *Accès aux informations et aux démarches administratives* » et indicateur 1.2 « *Diffusion de la norme juridique* »). De même, le programme 623 – *Édition et diffusion* comporte désormais un

seul objectif « *Optimiser la production et la diffusion des données* », avec quatre indicateurs associés, dont un existait auparavant (indicateur 1.1 « *Contribution au développement de l'accès des PME à la commande publique* »). Trois nouveaux indicateurs ont été créés (indicateur 1.2 « *Optimiser et sécuriser la production du Journal officiel* » ; indicateur 1.3 « *Ouverture des données publiques de la DILA* » ; indicateur 1.4 « *Développer l'édition numérique des publications de la DILA* »). Concernant le programme 624 – *Pilotage et ressources humaines*, les objectifs et les indicateurs interministériels sont restés inchangés.

Si l'indicateur 1.1 s'intitule « *Contribution au développement de l'accès des PME à la commande publique* », les trois sous-indicateurs associés, nombre total de visites sur le site BOAMP, nombre de comptes ouverts sur le site BOAMP, nombre d'abonnements aux alertes des marchés publics n'ont de lien évident avec les PME. La DILA précise qu'elle est en mesure de réaliser cette analyse par déduction.

En 2018, les objectifs et indicateurs de performance de la mission et du programme 623 – *Édition et diffusion* n'ont pas évolué. La DILA estime qu'ils assurent une bonne représentativité des projets structurants du plan stratégique (réactualisé début 2019), fondé, notamment, sur le tripode numérique des sites « *Légifrance/service-public/La Documentation française* ».

Certaines activités restent cependant en dehors du périmètre de performance retenu :

- **le volet « recettes »** : à titre d'exemple le taux de recouvrement ou le degré de satisfaction des acheteurs des prestations ne figurent pas parmi les indicateurs sélectionnés ;
- l'impression en mode labeur ;
- les coûts correspondant aux dispositifs de retraite et aux plans de départs anticipés des agents de la DILA et des personnels assurant des prestations par la SACI-JO.

Ces indicateurs contribuent à l'évaluation de la gestion de la DILA et au pilotage stratégique par le secrétaire général du Gouvernement, avec l'appui de la Mission d'organisation des services du Premier ministre, lors de réunions semestrielles. Chaque mois, le directeur de la DILA, responsable de la mission et de ses deux programmes, réunit les responsables de département en comité de direction élargi pour analyser les résultats détaillés de l'ensemble des activités, suivre l'évolution des projets stratégiques et adapter les mesures de pilotage aux événements conjoncturels internes et externes, notamment les nouvelles orientations gouvernementales.

Les résultats obtenus au travers des indicateurs ne sont pas pris en compte dans les hypothèses de budgétisation. Ces informations ne sont pas exploitées pour ajuster l'allocation des ressources au moment de l'élaboration du budget. Elles sont uniquement utilisées pour affiner les cibles d'une année à l'autre ou pour la programmation triennale.

3.2.2 Les résultats obtenus

Pour la mission

Le nombre de visites constatées sur le site « service-public.fr » est en légère baisse en 2018 en comparaison avec 2017 (-2.7 %). L'objectif est atteint à 99 %. Cette diminution s'explique notamment par une baisse du trafic indirect (co-marquage), les données éditoriales du site étant intégralement disponibles en open-data mais aussi des pratiques des moteurs de recherche type « Google » qui peuvent remonter directement (« position zéro ») des réponses extraites du site sans nécessité de s'y connecter. Le trafic direct est, quant à lui, en augmentation.

En 2018, 3,4 millions de démarches en ligne ont été effectuées, 59,3 millions de formulaires « Cerfa » ont été téléchargés et 900 000 comptes personnels ont été créés. Le taux de satisfaction est de 84 %. Cette valeur ne peut être comparée directement à celle de 2017 (90 %) et à la prévision compte tenu du changement de méthodologie opéré cette année.

Le nombre de visites sur le site « legifrance.gouv.fr » s'élève à 118,77 millions de visites pour 118,19 millions en 2017, soit une progression, de 0,5 %. L'objectif est atteint à 99 %.

Le nombre d'abonnés est en hausse de 8,9 % par rapport à 2017, la cible est dépassée.

Tableau n° 12 : Résultats de la mission

MISSION		Cibles / Prévisions			Résultats		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
OBJECTIF 1	Améliorer l'accès et l'offre de diffusion numérique en matière d'information légale et administrative						
INDICATEUR 1.1	Accès aux informations et aux démarches administratives : - Nombre total de visites sur le site "service-public.fr" - Taux de satisfaction des visiteurs du portail "service-public.fr"	255 M 94%	275 M 90%	277 M 90%	271,4 M 90%	282,6 M 90%	275,1 M 84%
INDICATEUR 1.2	Diffusion de la norme juridique : - Nombre de visites sur le site "légifrance.fr" - Nombre d'abonnés au sommaire quotidien du JORF	120 M 85 000	120 M 75 000	120 M 80 000	117,5 M 89 861	118,8 M 80 085	119,2 M 87 209

Source : DILA.

Pour le programme 623 – Édition et diffusion

Dans le cadre de la contribution au développement de l'accès des PME à la commande publique, le nombre de visites constatées en 2018 sur le site « BOAMP.fr » est de 3,2 millions et se situe entre la prévision initiale de 3,3 millions et la prévision actualisée à 3,1 millions. Ce résultat, est légèrement supérieur (0,46 %) à celui de l'année 2017.

Le nombre de comptes ouverts sur le site BOAMP a dépassé son objectif (3 %) et progresse de 10 % par rapport au résultat 2017. Le nombre d'abonnements aux alertes des marchés publics a également dépassé son objectif de 5 % avec une progression de 12 % par rapport à 2017.

Le nombre de rectificatifs publiés au JO imputables à la DILA s'élève à 19 pour 27 en 2017, soit une nette diminution (- 30 %) en regard de 36 706 textes publiés au JORF en 2018 (35 667 en 2017).

À fin 2018, la DILA a mis à disposition 54 jeux de données, dont 13 nouveaux en 2018 sur la plateforme ouverte des données publiques « data.gouv.fr » (par exemple, « DOLE : Les dossiers législatifs »). La DILA a également développé 10 simulateurs au cours du dernier trimestre 2018. La prévision est ainsi dépassée.

Les résultats de l'édition numérique sont contrastés. Ils traduisent d'une part la rationalisation de la publication (suppression des publications papier à très faible tirage par exemple) et d'autre part, la transformation en profondeur de l'offre éditoriale et le développement de la production numérique avec la volonté principale d'aller vers des publications gratuites sur Internet pour favoriser l'accès de ces informations au plus grand

nombre. Le nombre d'ouvrages sous la marque « les Éditions du Journal officiel » est ainsi plus faible (7) que la prévision initiale (16). Ces ouvrages ont uniquement porté sur des conventions collectives. En effet, l'arrêt de la convention d'édition des avis et des rapports du CESE en janvier 2018 a eu un impact sur la baisse de la production 2018. A l'inverse, le nombre d'ouvrages sous la marque « La Documentation Française » (177) est supérieur à la prévision actualisée (152), malgré l'arrêt en 2018 de la publication « Réflexe Europe ». L'édition numérique, notamment le développement du format « e-pub » et la mise à disposition des ouvrages dans un format « PDF » continue de répondre à une demande constante des usagers.

Tableau n° 13 : Programme 623 – Édition et diffusion

P 623		Cibles / Prévisions			Résultats		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
OBJECTIF 1	Optimiser la production et la diffusion des données						
INDICATEUR 1.1	Contribution au développement de l'accès des PME à la commande publique : - nombre total de visites sur le site « BOAMP.fr » - nombre de comptes ouverts sur le site « BOAMP.fr » - nombre d'abonnements aux alertes des marchés publics	3 400 000 150 000 80 000	3 300 000 167 000 95 000	3 100 000 180 000 105 000	3 246 778 150 830 85 025	3 205 125 168 518 98 637	3 219 901 185 515 110 717
INDICATEUR 1.2	Optimiser et sécuriser la production du Journal officiel (JO) : - nombre de rectificatifs publiés au JO imputables à la DILA	58	45	27	43	27	19
INDICATEUR 1.3	Ouverture des données publiques de la DILA : - nombre de jeux de données publiques sous licence ouverte	32	42	45	31	41	54
INDICATEUR 1.4	Développer l'édition numérique des publications de la DILA : - nombre de nouveautés numériques d'ouvrages des marques « La Documentation Française » et « les Éditions du JO »	263	223	207	273	229	184

Source : DILA

Pour le programme 624 – Pilotage et ressources humaines

Les résultats des années précédant 2017 ne sont pas comparables avec les résultats des années 2017 et 2018 du fait de l'évolution du calcul du ratio d'efficacité bureautique. En effet, depuis 2017, celui-ci intègre les dépenses de personnel en lien avec l'assistance et la maintenance auprès des utilisateurs. Le réalisé 2018 est supérieur à la prévision actualisée et au réel 2017 et se justifie essentiellement par des achats supplémentaires

d'accessoires informatiques, d'ordinateurs fixes et portables dans le cadre du renouvellement du parc informatique pour adapter les postes de travail au déploiement de WINDOWS 10. L'installation de ces nouveaux postes entraîne des prestations et donc des coûts supplémentaires de la part du prestataire dans le cadre du marché d'assistance. Les dépenses de personnel DILA dédiées à l'assistance et à la maintenance auprès des utilisateurs ont également augmenté à effectif constant. Ceci est également conjoncturel et lié aux déménagements de 23 personnes en 2018 qui ont nécessité des heures supplémentaires pour réinstaller l'ensemble des postes de travail des agents. Parallèlement, le nombre de postes physiques a diminué.

Le résultat 2018 du ratio dans le domaine des ressources humaines (effectif gérant en pourcentage de l'effectif total) est de 2,78 %. Il est proche de la prévision 2018 actualisée (2,74 %). La baisse du taux de l'année 2018 par rapport au réalisé de l'année 2017 (2,81 %) résulte de la diminution, à la fois de l'effectif géré (-6,5 %) et de celle proportionnellement plus importante de l'effectif gérant (-7,6 %). Elle résulte de la baisse des effectifs de la DILA (66 ETP).

La baisse d'emploi de personnes handicapées s'explique par des départs importants en retraite et dans le cadre du CAVA d'agents en situation de handicap. Le recrutement de trois nouveaux agents en situation de handicap en 2018 ne compense pas le nombre de départs.

Le ratio SUN par poste de travail est conforme à la prévision. L'année 2018 a été marquée par la libération des locaux du site « quai Voltaire » avec le regroupement des agents sur le site « Desaix ». Par ailleurs, 245 m² de surface de bureaux du site « Ségur » ont été rendus courant 2018 aux services du Premier ministre à la suite du regroupement sur le site « Desaix » d'une partie des équipes informatiques en lien avec la réorganisation de la sous-direction des systèmes d'information et la suppression du COEPIA⁵.

Les ratios d'entretien courant et lourd sur la SUB, ne peuvent pas être déterminés dans le délai imparti. En effet, à la suite du changement de système d'information comptable en 2018, les nouvelles extractions des données dans CHORUS demandent un travail de retraitement afin de définir le montant des dépenses d'entretien immobilier.

⁵ Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative, dont le secrétariat est assuré par la DILA.

Tableau n° 14 : Résultats du programme 624 – Pilotage et ressources humaines

P 624		Cibles / Prévisions			Résultats		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
OBJECTIF 1	Optimiser les fonctions soutien						
INDICATEUR 1.1	Ratio d'efficacité bureautique (€poste)	930 €	1 357 €	1,734 €	878 €	1 457 €	1,873 €
INDICATEUR 1.2	Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines (ratio gérants/gérés en%)	2,72	2,83	2,74	2,85	2,81	2,78
INDICATEUR 1.3	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987	4,62%	4,37%	4,30%	4,46%	4,33%	3,53%
OBJECTIF 2	Rationaliser l'occupation du parc immobilier						
INDICATEUR 2.1	Efficiency de la gestion immobilière :						
	- ratio SUN / poste de travail	11,83	13	12,7	11,5	14,24	12,72
	- ratio entretien courant / SUB	27,08	17,6	16,72	17,65	14,61	-
	- ratio entretien lourd / SUB	16,93	19,63	18,45	20,51	13,8	-

Source : DILA

**Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des
comptes en lien avec les politiques publiques concernées
par la NEB**

RPA 2014 (11 février), Tome II - La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain.