

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### PREMIER MINISTRE

#### Circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficienne des activités de publication de l'Etat

NOR : PRMX1209512C

Paris, le 29 mars 2012.

*Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres,  
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat*

Les activités de publication de l'Etat ont été fortement affectées par l'évolution des technologies numériques et l'essor de la diffusion par l'internet depuis plus d'une décennie.

Le développement des nouvelles technologies a facilité la diffusion de l'information par les administrations en particulier sur internet et l'Etat doit répondre à une demande accrue de transparence et de meilleure information des citoyens sur l'action publique. Dans le même temps, la recherche d'une plus grande efficience de la dépense publique exige des administrations qu'elles fassent des choix bien éclairés lorsqu'elles décident d'une publication.

Parmi les modalités de publication auxquelles peut recourir l'Etat, l'édition, entendue comme la conception, la fabrication et la diffusion d'ouvrages et de périodiques imprimés ou numériques, appelle une vigilance particulière. S'agissant de l'édition imprimée marchande, les administrations et établissements publics doivent se conformer à la circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et établissements publics de l'Etat et à la circulaire du 9 décembre 1999 relative à l'institution d'un médiateur de l'édition publique. Il convient de veiller à ce que l'activité d'édition par les administrations et établissements publics de l'Etat demeure directement liée aux missions de service public et s'exerce dans le respect des règles relatives aux marchés publics et aux délégations de service public, sans fausser la concurrence.

Au-delà de l'application de ces circulaires, je vous demande d'accroître fortement l'efficience des activités de publication des administrations selon trois axes principaux : appuyer vos décisions en matière de publication sur la définition d'une stratégie ministérielle ; recourir aux moyens des acteurs capables d'agir avec le plus d'efficacité ; prendre en compte l'impact de ces décisions sur l'activité économique du secteur privé.

Je souhaite que soit transmis au conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), au plus tard en février de chaque année, un rapport retraçant la stratégie de publication de votre département ministériel et, s'il y a lieu, celle des opérateurs de l'Etat placés sous votre tutelle (1). Vous décrierez les objectifs poursuivis, la démarche retenue et les moyens mis en œuvre ainsi que les difficultés éventuellement rencontrées pour l'année passée. Vous établirez une cartographie de l'ensemble des publications produites par votre ministère et les opérateurs de l'Etat placés sous votre tutelle dans l'année sous revue et de celles projetées pour l'année suivante. Vous ferez apparaître les dépenses réalisées ou estimées, qu'il s'agisse de publications imprimées ou numériques (notices, dépliants, lettres d'information, brochures, ouvrages, revues, sites internet, etc.), destinées à un public externe ou interne, diffusées à titre payant ou gratuit.

Sur la base de ces éléments, le COEPIA examinera les stratégies ministérielles de publication et formulera des avis et recommandations pour en améliorer l'efficience et généraliser les bonnes pratiques en matière d'aide à la décision de publier. Ces recommandations seront reprises dans son rapport annuel et rendues publiques avant le 30 juin suivant la remise des rapports décrivant la stratégie ministérielle.

Je vous demande de veiller au respect de ces instructions, précisées en annexe de la présente circulaire, tant par les services placés sous votre autorité directe que par les opérateurs de l'Etat dont vous avez la tutelle.

FRANÇOIS FILLON

(1) La notion d'opérateur de l'Etat est entendue au sens qui lui est donné dans le cadre des lois de finances.

## ANNEXES

## ANNEXE I

LE CADRE ET LE CHAMP  
DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE PUBLICATION

Les secrétaires généraux des ministères sont chargés de définir, d'expérimenter et de mettre en œuvre la stratégie ministérielle de publication, en liaison avec les responsables de programme. Ils y associent, le cas échéant, les responsables des opérateurs de l'Etat dont ils assurent la tutelle, singulièrement lorsqu'ils ont la qualité d'éditeur public institutionnel (cf. annexe II). Cette démarche concerne toutes les actions de publication, y compris sur internet, même lorsqu'elles sont gratuites ou à vocation interne.

La stratégie ministérielle comporte une analyse des enjeux de la publication pour les missions du ministère, segmentée en fonction de ses publics et de leurs besoins :

- elle évalue la nécessité d'une publication dans le cadre de la mission de service public considérée, en fonction des publications des autres services publics et de l'existence d'une offre émanant du secteur privé ;
- la dimension internationale de la publication, notamment sur internet, doit être systématiquement prise en compte, de même que doivent être respectés le droit à la mise à disposition des informations publiques en vue de leur réutilisation et le droit d'auteur ;
- elle évalue le fonds éditorial existant dans le ministère, en fonction des droits et contraintes qui s'y appliquent.

Une grille type de description des activités de publication élaborée par le COEPIA est mise à disposition des ministères pour effectuer ce recensement périodique.

La stratégie ministérielle définit l'effet attendu des actions de publication et les indicateurs d'impact correspondants. Elle choisit expressément pour chaque stade de la publication, de la conception éditoriale à la diffusion éventuellement commerciale, en passant par la production technique, la meilleure organisation : réalisation par les services du ministère, délégation à un éditeur public, appel à une entreprise privée, dans le respect des règles de la concurrence et des marchés publics. Elle oriente les moyens internes de publication et fixe les modalités de facturation de ces prestations internes. Elle prend en compte les impératifs en matière sociale et environnementale.

Le secrétaire général du ministère réunit au moins une fois par an un comité de la publication avec les responsables de programmes comportant des actions de publication et les services prestataires. Un programme annuel de publication ainsi qu'une cartographie justifiée des sites internet selon leur objet sont élaborés, et les publications sont évaluées. Les opérateurs du ministère sont systématiquement associés à cet exercice aux fins d'en assurer la cohérence et l'efficacité, *a fortiori* lorsqu'ils ont la mission de publier.

Le rapport annuel sur la stratégie ministérielle de publication est transmis au COEPIA.

## ANNEXE II

MODALITÉS DE PUBLICATION  
ET MUTUALISATION DES MOYENS

Pour agir avec le plus d'efficacité, les administrations et opérateurs de l'Etat doivent privilégier le recours à des structures publiques ou privées spécialisées, en veillant au respect des règles relatives aux marchés publics, aux délégations de gestion et de service public et plus généralement aux règles de concurrence. En fonction de ces critères, le meilleur arbitrage doit être effectué entre une réalisation à l'intérieur des ministères, la délégation à un éditeur public, l'appel à une entreprise privée. Même l'appel à la sous-traitance implique des compétences de pilotage, donc un niveau d'activité qui n'est le plus souvent pas atteint.

1. *La mutualisation graduée des moyens ministériels*

Si le ministère dispose d'un organisme en mesure d'offrir des prestations professionnelles de publication, celui-ci est associé à toute activité de publication menée par les directions, services ou opérateurs du ministère. Les ateliers internes ont vocation à lui être rattachés et l'ensemble de leurs prestations à être prises en compte selon la méthode des coûts complets.

A défaut, le recours à un autre ministère peut se révéler plus efficient, dans le cadre d'une délégation de gestion le cas échéant. Pour certaines prestations du processus de publication ou le pilotage de leur externalisation, seule une mutualisation interministérielle permet d'atteindre la taille critique, en cas d'équipements lourds ou de compétences rares. Le maillage de ces coopérations doit être renforcé au travers, par exemple, d'une bourse dont la vocation consistera à rapprocher les besoins spécifiques de publication. Le COEPIA, d'ici à la fin de l'année 2012, rendra compte des mutualisations ministérielles mises en œuvre.

2. *Le recours aux éditeurs publics institutionnels*

Des éditeurs publics institutionnels, tels que définis par les précédentes circulaires relatives à l'édition publique, ont vocation, en vertu des textes législatifs et réglementaires qui les régissent, à exercer une activité

éditoriale. Le contrat de performance de ces opérateurs spécialisés dans la publication organise leur prestation de services au sein de l'Etat et assure l'évaluation de leur performance au travers d'objectifs et d'indicateurs à l'élaboration desquels le COEPIA peut apporter son conseil.

Dans leurs domaines de compétence, ces éditeurs publics ont vocation à assurer des prestations mutualisées entre ministères ou services publics. Ils gèrent pour leur compte les sous-traitances, les coéditions et de manière générale les relations économiques avec les entreprises privées. Ils mettent en place, après avis du COEPIA, les procédures internes permettant de distinguer ces prestations de leur activité propre, dans le respect de la concurrence et de la transparence comptable.

Les comptes rendus d'activité prévus par la circulaire du 9 décembre 1999 sont joints au rapport annuel sur la stratégie de publication soumis par les ministères au COEPIA.

### 3. *Le rôle interministériel de la DILA*

Parmi les éditeurs publics, par son statut et ses compétences, la direction de l'information légale et administrative (DILA) est le référent interministériel de première intention pour les administrations de l'Etat et leurs opérateurs en matière de publication.

La DILA est à la disposition des administrations pour les conseiller dans leur politique de publication ; elle anime les échanges interministériels sur les thèmes que le COEPIA définit : bases de coûts standards, répertoire des compétences, marchés interministériels, ateliers et clubs professionnels, l'évaluation, l'ergonomie et la tarification d'une publication sur internet, la veille sur les pratiques étrangères ou privées de publication.

La DILA est chargée d'animer une bourse qui rapproche les besoins d'impression et de reprographie des capacités internes à l'Etat. Les commandes d'impression et de reprographie lourde des administrations doivent être examinées dans le cadre de ce dispositif destiné à assurer l'efficacité des investissements publics.

Elle est aussi le support privilégié de la mutualisation interministérielle volontaire pour les différentes fonctions de la publication, l'édition, la fabrication et la diffusion sur le marché, notamment pour les livres et revues, et pour la coopération avec les éditeurs privés.

Elle applique une séparation entre ces activités dans sa comptabilité et son organisation, dont elle rend compte au COEPIA.

## ANNEXE III

### RESPECT DES RÈGLES DE CONCURRENCE

Lorsque les activités de publication de l'Etat, qu'elles soient gratuites ou payantes, entrent en concurrence directe avec des publications similaires du secteur privé ou ont vocation à être réutilisées à son initiative ou en collaboration avec lui, il convient de faire preuve d'une vigilance particulière quant aux risques de perturbation d'une activité économique existante ou émergente dans le secteur privé. L'édition doit être précédée d'une analyse du marché considéré.

#### 1. *Activités assurées par les éditeurs publics institutionnels*

Les éditeurs publics institutionnels inscrivent leurs activités dans le cadre fixé par leurs textes d'attribution ainsi que par les circulaires précédemment citées. Ils doivent respecter les obligations de concurrence et de transparence comptable conformément à l'article L. 410-1 du code de commerce. Le prix de vente au public, qui ne doit pas être abusivement bas, couvre les coûts directs et une quote-part des frais de structure entraînés par l'activité de publication, conformément aux pratiques habituelles des entreprises privées. Les rémunérations exigées par une institution publique pour accéder à certaines données doivent être intégralement répercutées dans le prix de vente au public.

Les éditeurs publics institutionnels sont dotés d'une comptabilité analytique validée par leur tutelle ou des commissaires aux comptes. Ceux d'entre eux qui ne seraient pas dotés d'une comptabilité analytique certifiée ou validée par leur tutelle ne pourront publier sur le marché concurrentiel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

#### 2. *Activités confiées aux éditeurs du secteur privé*

Une publication ou copublication assurée par un éditeur privé peut s'avérer plus efficace, moins coûteuse et mieux élaborée qu'une production interne ou simplement sous-traitée, même en cas de publication gratuite ou destinée à une diffusion interne. En effet, l'expérience marchande des éditeurs privés est un facteur d'efficacité de la publication au regard des critères de cible, de support, de composition et de diffusion.

Les relations commerciales avec les professionnels privés – copublication, contrat, appel à projet, sous-traitance, licence rémunérée de réutilisation – supposent cependant une compétence particulière. Il convient de veiller au respect des règles relatives aux marchés publics et aux délégations de gestion et de service public. La prise en compte des coûts complets est impérative. La tarification est d'ailleurs complexe et emporte des conséquences sur la structuration de marchés. Seuls les éditeurs publics institutionnels, avec, éventuellement, l'appui méthodologique de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APTE), peuvent alors assurer la coopération avec les entreprises pour le compte des administrations qui le souhaitent.

Les difficultés qui apparaîtraient entre les administrations publiques et les entreprises privées dans la mise en œuvre des présentes dispositions pourront être signalées au COEPIA, qui m'en rendra compte.