

Circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'Etat

Paris, le 20 mars 1998.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

1. Traditionnellement, quelques services publics ont pour mission d'imprimer et de diffuser des ouvrages : Imprimerie nationale, Journaux officiels, Documentation française. Cependant, au cours des dernières décennies, l'activité éditoriale s'est développée au sein d'un grand nombre d'administrations et d'établissements publics de l'Etat. Cette évolution est en relation directe avec l'exigence d'une transparence accrue et d'une meilleure information des citoyens sur l'action des pouvoirs publics et n'est pas étrangère à la modernisation de l'administration. Par ailleurs, certains organismes publics à vocation scientifique ou culturelle ont pour mission explicite de diffuser les connaissances qu'ils contribuent à élaborer ou de faire connaître au public les oeuvres dont ils sont dépositaires.

Il convient cependant de veiller à ce que cette activité d'édition, d'une part, demeure directement liée aux missions de service public et, d'autre part, s'exerce dans des conditions telles qu'elle ne fausse pas la concurrence sur certains segments du marché du livre.

2. Dans cette perspective, mon prédécesseur avait chargé M. Jean-Claude Groshens, conseiller d'Etat, d'une mission d'étude et de proposition. A l'issue d'une enquête approfondie et d'une concertation avec les principaux éditeurs publics et privés, M. Groshens m'a remis un rapport, dans lequel il propose des mesures destinées à mieux encadrer l'activité éditoriale des services publics.

La présente circulaire a été rédigée à la lumière de ce rapport. Elle a pour objet d'énoncer les principes qui devront désormais être respectés par les administrations et établissements publics relevant de l'Etat dans le domaine de l'édition. Ces principes s'inscrivent dans le prolongement des orientations fixées par la circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques.

Par activité éditoriale, on entend désigner, dans la présente circulaire, la conception, la fabrication et la diffusion d'ouvrages imprimés autres que les publications périodiques et simples documents destinés à l'information du public, ou à la communication ou la formation internes.

3. Il faut relever, à titre liminaire, que l'activité éditoriale globale des organismes publics n'intéresse que marginalement le marché du livre, même si la situation peut varier selon les domaines éditoriaux et si l'on peut observer chez certaines administrations une tendance préoccupante à sortir de leur champ d'activité.

Les études menées par M. Groshens avec le concours de la direction du livre et de la lecture ont montré que la part de l'édition publique dans le marché du livre reste modeste. Si l'on met à part le secteur atypique des cartes géographiques, on estime que les organismes relevant de l'Etat produisent environ 4 % des titres sur le marché, ce qui, en raison de la modestie des tirages, représente moins de 2 % des exemplaires édités chaque année en France. En outre, environ le quart de cette production éditoriale est destinée à une diffusion non commerciale.

La mission a également constaté que cinq institutions publiques ayant statutairement une vocation éditoriale (les Journaux officiels, la Documentation française, la Réunion des musées nationaux, les éditions du Centre national de la recherche scientifique et l'ensemble constitué

par le Centre national de documentation pédagogique et les vingt-huit centres régionaux qui lui sont rattachés) réalisent à elles seules près des trois quarts des ventes du secteur public.

Ces constats permettent de circonscrire les problèmes en ce qui concerne les relations entre éditeurs publics et privés. Il est clair que, pour la grande majorité des administrations et établissements de l'Etat, la seule question qui se pose est d'apprécier si le développement d'une activité éditoriale est compatible avec l'objectif de maîtrise des coûts de fonctionnement des services publics, si les ouvrages édités répondent à un réel besoin et sont suffisamment diffusés. En revanche, pour les quelques secteurs où la place prise par les services publics serait susceptible de porter ombrage à l'activité des maisons d'édition privées, il convient de rechercher des solutions appropriées.

4. Les éditeurs publics institutionnels.

Un certain nombre d'organismes de droit public ont vocation, en vertu des textes législatifs ou réglementaires qui les régissent, à exercer une activité éditoriale. Il s'agit notamment :

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

4.2. De la direction de la Documentation française qui, en vertu du décret no 76-125 du 6 février 1976, « élabore, édite et diffuse des études et des documents d'information générale et de vulgarisation » et « agit comme éditeur pour le compte d'administrations et d'organismes publics » ;

4.3. De la Réunion des musées nationaux (RMN), qui, aux termes de l'article 2 du décret no 90-1026 du 14 novembre 1990, a notamment pour mission « de favoriser la fréquentation des musées nationaux et la connaissance de leurs collections en éditant et en diffusant de façon commerciale des produits dérivés des oeuvres qui y sont conservées et des ouvrages qui leur sont consacrés », et qui peut également « prêter son concours technique à des collectivités publiques et à des musées français et étrangers » ;

4.4. De la Caisse nationale des monuments historiques et des sites (CNMHS), dont l'objet, fixé par le décret no 95-462 du 26 avril 1995, est de présenter au public les monuments historiques et les sites appartenant à l'Etat et qui, à cette fin, peut « assurer la réalisation et la diffusion, à titre gratuit ou onéreux, des publications, photographies et documents audiovisuels et, plus généralement, tous objets se rapportant au patrimoine » ;

4.5. Du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) qui, aux termes de l'article 2 du décret portant organisation et fonctionnement de cet établissement public (décret no 82-993 du 24 novembre 1982 modifié), est notamment chargé « de développer l'information scientifique, en favorisant l'usage de la langue française » et peut, à cette fin, « assurer l'élaboration et la diffusion de la documentation scientifique et la publication des travaux » ;

4.6. Du Centre national et des centres régionaux de documentation pédagogique, lesquels exercent, en vertu du décret no 92-56 du 17 janvier 1992, une activité éditoriale au service des établissements d'enseignement ;

4.7. Enfin, de l'Institut géographique national (IGN), établissement public, chargé par le décret no 81-505 du 12 mars 1981 modifié « d'établir, de publier ou de diffuser, sous forme graphique ou numérique » les travaux qu'il effectue, et du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), rattaché à l'état-major de la marine nationale, qui a pour mission d'établir les documents nautiques nécessaires à la sécurité de la navigation et de diffuser ou contrôler la diffusion des informations nautiques (décret no 71-396 du 25 mai 1971).

5. L'activité éditoriale des organismes mentionnés ci-dessus n'est pas contestable en soi puisqu'elle correspond à leur mission statutaire. Cependant, leur intervention sur le marché du livre ne doit pas être de nature à fausser le jeu de la concurrence.

Il faut, à cet égard, faire une distinction selon la nature des ouvrages édités.

5.1. Il est normal que les éditeurs relevant de l'Etat produisent et diffusent des titres qui, en raison de la spécialisation du sujet abordé ou de l'étroitesse du marché potentiel, ne pourraient pas être offerts au public à un prix abordable sans un financement public. Cela constitue la raison d'être principale des éditeurs publics. En principe, les ouvrages de cette nature ne font pas concurrence aux publications des maisons d'édition privées.

5.2. Pour autant, il n'est nullement interdit aux éditeurs publics de produire et de diffuser des ouvrages concurrentiels du moment que cette diffusion entre dans le cadre de leur mission de service public ou en constitue un prolongement immédiat et que l'offre du secteur privé est insuffisante pour satisfaire complètement les besoins, étant entendu, sur ce dernier point, que le caractère déficient de l'offre émanant de secteur privé ne doit pas s'apprécier titre par titre mais au regard de l'activité d'ensemble de l'organisme public considéré. Mais alors, conformément à l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence, les règles du droit de la concurrence doivent être strictement respectées.

Lorsque les ouvrages diffusés par des éditeurs publics entrent en concurrence directe avec des publications de même nature émanant du secteur privé de l'édition, il convient de se montrer particulièrement vigilant sur les conditions de leur conception, de leur fabrication et de leur diffusion. Le prix de vente au public desdits ouvrages ne doit pas pouvoir être considéré comme abusivement bas. Il doit donc couvrir intégralement, non seulement les coûts directs de production et de distribution, mais aussi une partie des frais de structure conformément aux pratiques habituelles des entreprises privées du même secteur.

Les éditeurs publics qui ont un accès privilégié à certains gisements d'informations ou à des fonds iconographiques doivent être particulièrement attentifs au respect du droit de la concurrence.

En premier lieu, ils ne peuvent interdire aux éditeurs privés d'accéder aux données brutes dont ils sont détenteurs.

En deuxième lieu, si une institution publique exige une redevance pour mettre des données à la disposition d'autres éditeurs, dans le respect des principes énoncés par la circulaire du 14 février 1994, elle doit, lorsqu'elle utilise à son profit lesdites données pour la confection d'un ouvrage, pratiquer un prix de cession interne calculé selon les mêmes modalités que la redevance. Ce prix de cession interne doit à son tour être intégralement répercuté dans le prix de vente de l'ouvrage au public.

En troisième lieu, dès lors que le produit mis sur le marché entre en concurrence avec des produits similaires, l'éditeur public ne doit pas tirer avantage des aides qui lui sont par ailleurs accordées au titre de ses activités non concurrentielles. En d'autres termes, les subventions versées pour la publication et la diffusion d'ouvrages ayant un public restreint ou d'un écoulement lent ne doivent pas être détournées de leur objet et être utilisées en fait pour améliorer la compétitivité de l'éditeur public sur les marchés concurrentiels.

Bien entendu, les règles qui viennent d'être énoncées s'appliquent non seulement aux institutions publiques qui se livrent directement à une activité éditoriale mais aussi aux organismes de droit privé que ces institutions chargeraient, sous quelque forme que ce soit, d'exercer cette activité pour leur compte.

5.3. Les coéditions entre le secteur public et le secteur privé sont recommandées, lorsqu'elles permettent de rapprocher les savoir-faire ou de renforcer les capacités d'intervention propres à chaque partenaire, pour les investissements comme pour la diffusion.

6. Il n'est possible de vérifier le respect des principes rappelés ci-dessus que grâce à des méthodes de comptabilité analytique. Or, ces méthodes sont encore insuffisamment développées chez les éditeurs publics.

Il me paraît désormais indispensable que ceux-ci mettent rapidement en place de tels instruments afin d'assurer la transparence de leurs coûts. Les méthodes qui seront définies devront être communes à toutes les institutions publiques ayant une activité éditoriale importante. Elles devront également permettre d'établir des comparaisons avec les maisons d'édition privées pour que ne restent pas sans réponse les critiques qui pourraient être formulées à l'avenir concernant le caractère abusif des pratiques éditoriales de certaines institutions publiques. L'établissement, pour chaque titre édité, d'une « fiche produit » permettra de retracer l'intégralité des coûts de création, d'iconographie, de fabrication et de diffusion. Ces « fiches produit » seront complétées par des documents de gestion intégrant les coûts de structure. Le tout permettra de contrôler que le prix de vente au public est correctement calculé.

Pour accélérer la mise en place d'une telle comptabilité analytique, j'ai décidé de constituer, sous la direction du président de la commission de coordination de la documentation administrative, un groupe de travail dont le secrétariat sera assuré par la direction du livre et de la lecture du ministère de la culture et de la communication.

Ce groupe de travail réunira des représentants des éditeurs publics institutionnels ainsi que des principaux ministères concernés. Son rôle sera de compléter et d'actualiser les informations collectées dans le cadre de la mission de M. Groshens en ce qui concerne les coûts de production et les modes de fixation des prix chez les éditeurs publics et, sur cette base, de définir les principes directeurs de la comptabilité analytique qui devra être mise en place chez ceux-ci. Dans toute la mesure du possible, ces principes devront être calqués sur les usages en vigueur dans le secteur privé afin de faciliter les comparaisons avec ce dernier.

Je souhaite que le groupe de travail ait achevé cette tâche avant la fin du premier trimestre 1999.

Postérieurement à la mise en place d'une comptabilité analytique fiable et homogène chez tous les grands éditeurs publics, ce groupe de travail continuera à se réunir périodiquement pour observer l'évolution des coûts et des prix dans ce secteur. En outre, les maisons d'édition privées pourront s'adresser à lui pour faire part de leurs observations ou interrogations concernant l'activité éditoriale de telle ou telle institution publique. Ce contact permettra d'engager un dialogue et d'aplanir les difficultés de relation entre éditeurs publics et privés.

7. L'Imprimerie nationale ne peut être assimilée aux éditeurs publics mentionnés ci-dessus. En effet, il ne s'agit pas d'une personne morale de droit public mais d'une société anonyme dont l'Etat détient, directement ou indirectement, le capital.

La loi no 93-1419 du 31 décembre 1993 garantit à cette société le monopole de fabrication des documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité (titres d'identité, passeports, documents administratifs ou d'état civil). En revanche, l'activité éditoriale ne fait pas partie des missions de service public qui lui sont confiées. Ce sont les statuts de la société qui prévoient que celle-ci a notamment pour objet « l'édition et la commercialisation de tous produits imprimés et d'ouvrages ».

L'activité éditoriale est financièrement marginale pour l'Imprimerie nationale puisqu'elle représente moins de 1 % de son chiffre d'affaires. Elle permet cependant de préserver le savoir-faire des personnels tant dans le domaine de l'imprimerie traditionnelle que dans celui des techniques de haut niveau, et d'assurer la conservation du patrimoine typographique

exceptionnel détenu par cette entreprise. Il s'agit donc d'une activité légitime mais qui doit s'exercer dans des conditions et selon des prix comparables à ceux des maisons d'édition privées. J'ai demandé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui assure le contrôle de la société, de veiller à ce que cette règle continue à être respectée strictement par celle-ci.

8. Les administrations et établissements publics dont ce n'est pas la vocation ne doivent pas entreprendre d'activités éditoriales par leurs propres moyens.

Le fait qu'un organisme public n'ait pas vocation, en vertu des lois ou règlements le régissant, à mener des activités éditoriales n'interdit nullement que celui-ci soit à l'origine de la publication d'un ouvrage. De très nombreuses institutions ont pour mission de diffuser des connaissances ou d'informer le public sur leurs activités. C'est ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, que tous les musées peuvent légitimement entreprendre des actions pour faire connaître au plus large public possible les collections dont ils ont la garde. Plus généralement, la publication et la diffusion d'ouvrages peuvent constituer des éléments de la politique de communication de toutes les administrations.

Je souligne cependant que les critères au vu desquels s'apprécie la légalité de l'intervention des organismes publics dans la sphère éditoriale sont ceux qui ont été dégagés par la jurisprudence administrative et que la circulaire précitée du 14 février 1994 a rappelés. Ainsi, le choix pour une institution publique de faire publier et diffuser sous forme commerciale un ouvrage ou une collection n'est justifié que si les conditions suivantes sont simultanément remplies :

- le sujet de l'ouvrage ou le thème de la collection se rapporte à son champ d'activité ;
- la diffusion répond à un besoin collectif qui n'est pas satisfait par l'initiative privée ou qui n'est pas couvert dans de bonnes conditions du point de vue de l'intérêt général.

Lorsque ces conditions sont remplies et qu'un organisme public souhaite qu'un ouvrage soit réalisé, il n'est pas de bonne administration qu'il s'institue éditeur si cette activité n'entre pas explicitement dans ses missions. L'activité éditoriale doit, en effet, être confiée à des structures spécialisées, publiques ou privées, car les personnels des services publics manquent, quelles que soient leurs compétences par ailleurs, du professionnalisme indispensable à celle-ci. Les instruments d'analyse qui permettraient d'avoir une vue d'ensemble aussi bien sur le coût que sur l'utilité des publications leur font défaut. Et les palliatifs imaginés pour remédier au manque de professionnalisme (recrutement d'agents issus du secteur privé, recours aux coéditions) ne garantissent nullement la maîtrise des coûts et ne permettent pas de s'assurer que l'ouvrage présente un réel intérêt pour le public ni qu'il sera suffisamment diffusé.

C'est pourquoi je souhaite qu'il soit mis fin à l'activité d'édition occasionnelle qui a pu être pratiquée par des administrations ou établissements publics dont ce n'est pas la mission statutaire. J'ai d'ailleurs demandé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de donner instruction aux contrôleurs financiers de ne plus viser des engagements de crédits de ces administrations ou établissements publics ayant pour objet l'édition d'ouvrages, sauf dérogation accordée par mes soins après avis de la commission de coordination de la documentation administrative. Une telle dérogation ne sera accordée qu'exceptionnellement, lorsque le service concerné sera en mesure d'établir qu'aucun éditeur public ou privé n'a répondu aux appels d'offres lancés par lui.

Les administrations et établissements publics qui souhaiteront, à l'avenir, publier et diffuser des ouvrages devront soit confier cette tâche aux organismes publics dont la mission statutaire est d'éditer des ouvrages, notamment à la Documentation française, soit recourir à des éditeurs privés dans le respect des procédures édictées par le code des marchés publics.

Je vous demande de veiller au respect des présentes instructions tant dans les services placés sous votre autorité directe que dans les établissements publics dont vous avez la tutelle. Vous voudrez bien me saisir, sous le timbre de la commission de coordination de la documentation administrative, de toute difficulté d'application de celles-ci.

Lionel Jospin