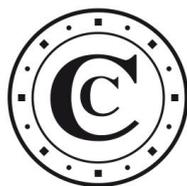


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

*Mission Publications officielles
et information administrative*

Avril 2025

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 5 |
| RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS | 9 |
| INTRODUCTION | 11 |
| CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE..... | 13 |
| I - LA PROGRAMMATION INITIALE..... | 13 |
| A - Une programmation toujours très prudente des recettes en LFI | 13 |
| B - Une baisse de la programmation des dépenses en LFI 2024..... | 15 |
| C - Une programmation soutenable tenant compte des annulations intervenues en début d'année | 16 |
| II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ..... | 16 |
| A - Une annulation de crédits du décret du 21 février 2024 traduite par des efforts d'économies complémentaires | 17 |
| B - Des mouvements en cours de gestion très limités | 18 |
| III - LE RÉSULTAT DU BUDGET ANNEXE..... | 19 |
| A - Des recettes qui progressent par rapport à 2023 | 19 |
| B - Des dépenses maîtrisées | 21 |
| C - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire | 28 |
| D - Un solde budgétaire et un résultat comptable largement excédentaires | 30 |
| CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION..... | 33 |
| I - LA DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DU 6 FÉVRIER 2024 | 33 |
| A - Une remise en question du statut des salariés de droit privé issus de l'ex-direction des journaux officiels | 33 |
| B - Des conséquences importantes sur la gestion du personnel | 33 |
| C - Une activité intense pour régulariser les contrats au 1 ^{er} janvier 2025 | 34 |
| II - UN NIVEAU DE TRÉSORERIE TRÈS ÉLEVÉ | 36 |
| CHAPITRE III MESURE DE LA PERFORMANCE..... | 39 |
| I - DES OBJECTIFS ET INDICATEURS INCHANGÉS..... | 39 |
| II - DES RÉSULTATS EN NETTE AUGMENTATION..... | 39 |
| ANNEXES..... | 43 |

Synthèse

La mission *Publications officielles et information administrative* (POIA) est un budget annexe géré depuis 2010 par la direction de l'information légale et administrative (DILA), administration rattachée au Premier ministre et dont les principales missions sont la diffusion d'informations légales, l'édition publique et l'information administrative.

La mission est composée de deux programmes. Le programme 623 – *Edition et diffusion* regroupe l'ensemble des activités dites « métiers » de la DILA. Le programme 624 – *Pilotage et ressources humaines* couvre les moyens logistiques et humains de l'ensemble de la mission.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2024 et son exécution ne comportent pas de changement de périmètre.

La décision du Conseil d'État du 6 février 2024 : un fait marquant de l'année pour la DILA.

Le Conseil d'État a jugé que les missions exercées par la DILA étaient celles d'un service public administratif et que ses agents devaient par conséquent être considérés comme des agents de droit public. Au 1^{er} janvier 2025, la DILA a dû tirer les conséquences de cette décision en termes de régime de retraite complémentaire des agents concernés (près de 30 % des effectifs), de protection complémentaire santé et prévoyance, de rémunération, de congés et de représentation du personnel. La plupart des agents ont signé leur contrat régularisé ; quatre ont refusé et cinq ont avancé leur départ pour cessation d'activité anticipé. Ces changements n'ont pas eu d'impacts financiers directs en 2024.

La programmation initiale, une approche très prudente sur les recettes et une baisse des crédits par rapport à la LFI 2023.

Les prévisions de recettes ont été calquées sur un niveau équivalent à celui de la LFI 2023, soit 167,3 M€ alors même que leur exécution s'établit à un montant bien supérieur depuis plusieurs années (198 M€ en 2021, 190 M€ en 2022 et 180 M€ en 2023). Concernant la programmation des dépenses, les crédits de la mission s'élèvent en LFI 2024 à 159,2 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 151,6 M€ en crédits de paiement (CP). Par rapport à la LFI 2023, les crédits du budget annexe POIA connaissent ainsi une baisse de 1 M€ en CP. Cette diminution est essentiellement portée par les crédits hors titre 2 (- 1,9 M€) alors que les crédits de titre 2 hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* connaissent une évolution très limitée tant en tendancier qu'en mesures nouvelles (1,45 %). Ces prévisions de dépenses sont conformes à la programmation budgétaire pluriannuelle pour l'ensemble du budget annexe, en cohérence avec le plan stratégique 2024 de la DILA validé à l'été 2021.

Une gestion qui a absorbé les annulations successives

L'exercice du contrôle budgétaire est intervenu dans un contexte de régulations budgétaires quasi concomitant avec la présentation de la programmation par la DILA, avec une annulation de crédits de 7 M€. Toutefois, la contrôleure budgétaire et comptable ministérielle (CBCM) a considéré que la soutenabilité de la programmation des crédits hors titre 2 était avérée.

Alors que les reports entrants étaient limités, la loi de finances de fin de gestion a procédé à de nouvelles annulations. Ces annulations, légèrement moins importantes que l'année précédente, ont porté sur le programme 624 à hauteur de -1,6 M€ en AE et -1,5 M€ en CP.

En fin de gestion, les recettes atteignent 194,6 M€, avec un dynamisme fort pour les redevances perçues au titre des annonces civiles et commerciales, qui étaient évaluées en début d'année à 91 M€ et ont été réalisées à hauteur de 113,4 M€. Les dépenses ont été exécutées à hauteur de 141,4 M€ en AE et 138,7 M€ en CP. Les taux de consommation s'établissent ainsi à 91,7% en AE et 95,2% en CP. Les dépenses de masse salariale exécutées hors CAS *Pensions* sont restées identiques entre 2023 et 2024 et sont consommées à hauteur de 95 %. Le plafond d'emplois continue de baisser et reste sous-exécuté avec un schéma d'emploi négatif ajusté en cours d'année pour tenir compte des effets de la décision du Conseil d'État du 6 février 2024. Les dépenses de fonctionnement restent stables malgré un niveau d'exigence en hausse en matière de cybersécurité, d'hébergement et de développement d'une offre applicative. Les dépenses d'investissement sont en baisse en raison des économies budgétaires demandées et de la priorisation de certains projets. Le montant des restes à payer budgétaires progresse fin 2024, passant de 20,2 M€ à 23 M€ alors qu'il avait eu tendance à baisser entre 2022 et 2023.

Des résultats budgétaires et comptables à nouveau très excédentaires.

Le niveau initialement prévu du solde budgétaire en début d'année, de 15,6 M€, est largement dépassé avec 55,9 M€. Après une baisse relative en 2023 par rapport à 2022, il progresse de 24,7 %. Le résultat comptable pour 2024 s'établit à 54,9 M€ et est en augmentation de 1,66 M€ par rapport à 2023, soit + 3,11 %.

Au 31 décembre 2024, le montant de la trésorerie est de 889,3 M€, en augmentation sensible de 55,7 M€. Le fonds de roulement augmente quant à lui de 53,5 M€, pour atteindre 898,5 M€. Le fonds de roulement et la trésorerie ont ainsi augmenté de près de 40 % entre 2019 et 2024. Comme souligné par la Cour en 2023, ce niveau de trésorerie est sans commune mesure avec les besoins en investissement de la DILA.

La nature des opérations qu'il supporte justifie juridiquement le recours à un budget annexe, conformément à l'article 18 de la LOLF. Toutefois, le constat d'une trésorerie très excédentaire, résultant de recettes dépassant largement et régulièrement les dépenses, pourrait conduire à s'interroger sur l'opportunité du maintien de cette procédure dérogatoire au principe de non affectation des recettes. À tout le moins, un prélèvement de cette trésorerie au bénéfice du budget général pourrait être institué par une disposition spécifique de la prochaine loi de finances.

Des indicateurs de performance en progression

Les résultats du dispositif de performance sont en progression sur l'ensemble de la mission. Les fréquentations des trois sites *service-public.fr*, *entreprendre.service-public.fr* et *legifrance.gouv.fr* sont toutes en progression et dépassent les cibles.

S'agissant de ce dernier site, des optimisations techniques ont été menées pour élargir l'audience (notamment en ce qui concerne l'accessibilité) ; des nouvelles fonctionnalités sont régulièrement ajoutées. En revanche, le nombre de visiteurs sur le quatrième site, *vie-publique.fr*, n'a pas atteint sa cible alors que d'autres vecteurs comme la lettre d'information de la Vie publique, lancée sur les réseaux sociaux en octobre 2024, semblent rencontrer un intérêt manifeste en très peu de temps.

Récapitulatif des recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (Nouvelle recommandation) : Au vu de l'exécution des recettes des années antérieures, renforcer le réalisme de leur prévision (*DILA*).
2. (Nouvelle recommandation) : *Prévoir un prélèvement de la trésorerie du budget annexe vers le budget général par une disposition de la loi de finances. (direction du budget).*

Introduction

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative (POIA)* prend la forme d'une mission telle que définie par l'article 18 de la LOLF. C'est l'un des deux seuls budgets annexes de l'État¹. Il a été créé dans son périmètre actuel par la loi de finances pour 2007².

La mission POIA, portée par la direction de l'information légale et administrative (DILA), est composée de deux programmes :

- le programme 623 - *Edition et diffusion* qui regroupe les crédits concourant aux activités dites « métiers » de la DILA ;
- le programme 624 - *Pilotage et ressources humaines* qui couvre les moyens logistiques et humains de la DILA.

La responsable de ces deux programmes est la directrice de l'information légale et administrative.

La cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) ainsi que la nomenclature budgétaire n'ont pas évolué en 2024. Le programme 623 - *Édition et diffusion* est scindé en deux BOP, tandis que le programme 624 - *Pilotage et ressources humaines* en comporte un seul. Le programme 624 est le programme qui comporte la majorité des crédits avec environ 70 % des AE et CP du programme. Toutes les dépenses de personnel du titre 2 lui sont imputées.

La mission comporte cinq actions sur les deux programmes. Aucune évolution de périmètre n'a été réalisée en 2024. Le budget annexe s'appuie à la fois sur la comptabilité budgétaire et sur la comptabilité générale.

En 2024, les priorités de la mission POIA se sont articulées autour des différentes orientations du plan stratégique de la DILA qui avait été adopté en 2020 avec cette dernière année pour échéance :

- l'amélioration de la production de la norme via le développement de NOPN (nouveaux outils de production normative) et d'EDILE (outil d'aide à la rédaction des textes) ;
- l'accessibilité du site de Légifrance et le lien avec les autres outils pour faciliter les démarches tel que service-public.fr ;

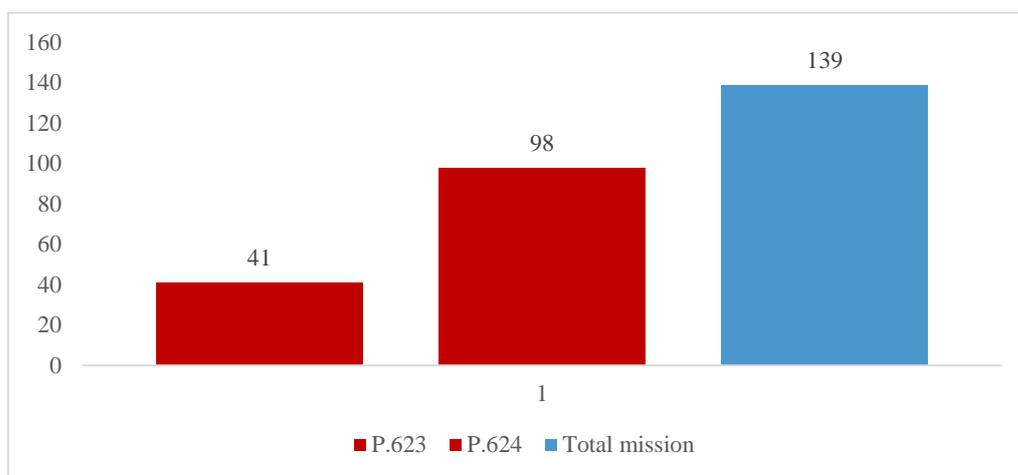
¹ L'autre correspond à la mission *Contrôle et exploitation aériens*.

² À la suite de la décision du Conseil constitutionnel sur la LFI 2006, l'article 35 de la LFI 2007 a clos à la date du 31 décembre 2006 le compte de commerce « *Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française* » et le budget annexe « *Journaux officiels* » et ouvert à compter du 1^{er} janvier 2007, dans les écritures du Trésor, un budget annexe intitulé « *Publications officielles et information administrative* », dont le Premier ministre est l'ordonnateur principal.

- les évolutions du site service-public.fr (SP) avec notamment une ouverture des données de l'annuaire des services publics par API3 (Application Programming Interface), l'ouverture d'un compte LinkedIn et la refonte de rubriques autour d'« évènements de vie » ;
- l'amélioration de l'information et l'orientation des entreprises dans leurs démarches administratives avec l'évolution du site entreprendre.service-public.fr ;
- l'ouverture des citoyens au débat public avec de nouvelles formes d'information, par exemple avec la publication de l'ouvrage « Jeune et citoyen » ou la mise en ligne de podcasts sur le site vie-publique.fr ;
- l'orientation des travaux sur les presses numériques et feuilles, après le retrait de la rotative ;
- la désignation de l'imprimerie comme point d'entrée du réseau interministériel d'impression de l'État qui regroupe les principaux centres d'impression et de reproduction de l'État.

Le nouveau plan stratégique DILA 2027 est encore en cours d'élaboration. Dans le prolongement du précédent plan, celui-ci devrait placer l'utilisateur au cœur des priorités de la direction.

Graphique n° 1 : mission publications officielles et information administrative - exécution des dépenses en 2024 en CP (M€)



Source : Cour des comptes

³ En français, interface de programmation : une API est un ensemble de règles et de protocoles qui permet à différents logiciels de communiquer entre eux. Les données ouvertes de l'annuaire, disponibles grâce à l'API Annuaire de l'administration et des services publics (<https://api-lannuaire.service-public.fr/explore/dataset/api-lannuaire-administration/api/>), peuvent ainsi être réutilisées.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

A - Une programmation toujours très prudente des recettes en LFI

Les recettes du budget annexe sont toutes imputées sur le programme 623 - *Edition et diffusion*. Elles sont composées, d'une part, des recettes d'annonces liées aux missions d'accès au droit et de transparence économique et, d'autre part, des recettes hors annonces relevant des missions d'édition politique et d'information administrative.

Tableau n° 1 : prévisions de recettes pour 2024

| <i>En M€</i> | Exécuté 2022 | LFI 2023 | Exécuté 2023 | LFI 2024 |
|---------------------------------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
| Recettes d'annonces | 189,4 | 163,9 | 180,1 | 163,9 |
| Associations | 0 | 0 | 0 | 0 |
| BOAMP | 71,1 | 66,3 | 72,3 | 66,3 |
| BALO | 7,3 | 5,9 | 7,3 | 6,6 |
| BODACC | 110,6 | 91,0 | 100,5 | 91,0 |
| JOLD | 0,3 | 0,7 | 0,0 | 0,0 |
| Recettes hors annonces | 4,3 | 3,3 | 4,6 | 3,4 |
| Ventes de publications et abonnements | 1,5 | 0,9 | 1,3 | 1 |
| Prestations et travaux d'édition | 2 | 1,9 | 2,1 | 1,9 |
| Autres activités | 0,8 | 0,5 | 1,2 | 0,5 |
| Total des recettes | 193,7 | 167,2 | 184,7 | 167,3 |

Source : DILA

a) Les recettes d'annonces

Les recettes d'annonces proviennent des redevances perçues pour la publication des annonces des marchés publics (BOAMP), des annonces légales et obligatoires (BALO), des

annonces civiles et commerciales (BODACC) et des annonces du Journal Officiel-Lois et Décrets (JOLD).

En 2024, la prévision des recettes d'annonces a été fixée à 163,9 M€ en LFI, soit le même montant qu'en LFI 2023, alors même que leur exécution s'établit à un montant bien supérieur depuis plusieurs années (198,3 M€ en 2021, 189,4 M€ en 2022 et 180,1 M€ en 2023).

De fait, afin de mettre en cohérence la prévision des recettes du bulletin des annonces légales et obligatoires avec la hausse des encaissements annuels constatés⁴, la DILA a porté leur chiffrage, en LFI 2024, à 6,6 M€, soit une hausse de 10 % par rapport à 2023. Elle n'en a pas fait autant pour les prévisions de recettes des autres annonces du BOAMP et du BODACC alors que celles-ci étaient également sous-estimées par rapport à l'exécution des années antérieures. Avec l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n°2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation et simplifiant la procédure de changement de patronyme, la prévision de recettes inscrites au JOLD a été réduite à 0 du fait de la gratuité de la publication de ces annonces.

b) Les autres recettes

Elles sont constituées principalement des ventes de publications et abonnements, des prestations et travaux d'éditions ainsi que des activités diverses.

Après avoir connu une forte baisse entre 2022 et 2023, la prévision inscrite en LFI 2024 est en très légère hausse par rapport à 2023, à hauteur de 3,4 M€, soit 3 %. Le montant prévisionnel retenu reposait sur l'hypothèse d'un maintien de l'activité sans évolution notable, à l'exception des recettes liées aux ventes de publications et abonnements (en hausse de 0,1 M€, soit 11 %). Par ailleurs, des actions visant à favoriser une hausse du chiffre d'affaires issu des travaux d'édition et d'impression ont été mises en œuvre, comme l'augmentation des tarifs et le développement de nouveaux partenariats.

Les prévisions en matière de recettes sont actualisées mensuellement en fonction des recettes constatées et font l'objet de comparaison avec les recettes constatées les années antérieures à la période équivalente. Ces comparaisons offrent un bon indicateur de la trajectoire prévisionnelle des recettes. L'analyse mensuelle de la conjoncture économique, grâce aux données INSEE notamment, permet également d'anticiper le comportement des recettes d'annonces.

*

En 2024 encore, les recettes exécutées ont été largement excédentaires par rapport aux prévisions (194,6 M€ pour une prévision de 163,9M€ - cf. infra). Selon la DILA et la direction du budget, cette situation traduit une volonté de faire face aux aléas de la conjoncture. Si ces aléas peuvent affecter certaines composantes des recettes du budget annexe, l'excédent dégagé chaque année entre la programmation et l'exécution montre qu'il est possible et souhaitable d'améliorer sensiblement les choix de programmation pour en renforcer la sincérité. La DILA

⁴ 7 M€ en 2020 et 2021, 7,3 M€ en 2022 et 2023.

s'est engagée dans cette amélioration, les prévisions ayant été revues à la hausse en LFI 2025 et pour la trajectoire 2025-2027

Cette démarche, destinée à renforcer le réalisme de la prévision des recettes, doit être poursuivie.

B - Une baisse de la programmation des dépenses en LFI 2024

Les crédits de la mission s'élèvent en LFI 2024 à 159,17 M€ en AE et 151,6 M€ en CP. Par rapport à la LFI 2023, les crédits du budget annexe POIA connaissent ainsi une baisse de 1 M€ en CP. Cette diminution est essentiellement portée par une diminution des crédits hors titre 2 (- 1,9 M€) alors que les crédits T2 hors CAS *Pensions* connaissent une évolution très limitée tant en tendanciel qu'en mesures nouvelles (1,45 %).

**Tableau n° 2 : de la LFI 2023 à la LFI 2024
détail de l'évolution de dépenses titre 2 et hors titre 2**

| en CP, en M€ | LFI 2023 | Mesures de périmètre et de transfert | Tendanciel | Mesures nouvelles | LFI 2024 |
|---|--------------|--------------------------------------|-------------|-------------------|--------------|
| Titre 2 hors CAS <i>Pensions</i> | 61,3 | 0,0 | 0,6 | 0,3 | 62,2 |
| Titre 2 CAS <i>Pensions</i> | 4,2 | | 0,0 | -0,2 | 4,05 |
| Hors Titre 2 | 87,3 | 0,0 | -0,7 | -1,2 | 85,4 |
| Total mission hors CAS <i>Pensions</i> | 152,6 | 0,0 | -0,3 | -0,7 | 151,6 |

Source : DILA

Compte tenu des activités des programmes, les dépenses de titre 2 ne sont imputées que sur le programme 624, tandis que seul le programme 623 enregistre des dépenses de titre 5. Des dépenses de titre 3 figurent, en revanche, dans les deux programmes. Cette répartition éclaire le fait que le programme 624, support du titre 2 de la mission, voit ses crédits légèrement augmenter alors que le programme 623, avec des dépenses hors titre 2, connaît une évolution inverse.

Une partie des économies réalisées relève d'économies structurelles. Les économies non reconductibles sont moins importantes et portées par le programme métier 624.

Tableau n° 3 : de la LFI 2023 à la LFI 2024 - détail des mesures nouvelles (en M€ - CP)

| | | P. 623 | P. 624 | Mission |
|------------------------|---|-------------|--------------|--------------|
| | LFI 2023 | 46,9 | 105,7 | 152,6 |
| Divers entrants | Périmètre et transfert | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Fonds de concours et attributions de produits | | | 0,0 |
| Évolution tendancielle | Évolution des dépenses obligatoires ou inéluctables | -2,4 | 2,1 | -0,3 |
| | Autre évolution tendancielle | | | 0,0 |
| | Dépenses exceptionnelles | 1,2 | | 1,2 |

| | | | | |
|--------------------------------------|------------------------------|-------------|--------------|--------------|
| Détail des mesures nouvelles en 2024 | Nouvelles dépenses pérennes | 1,4 | 1,4 | 2,8 |
| | Économies structurelles | -0,1 | -1,2 | -1,3 |
| | Économies non reconductibles | -2,8 | -0,5 | -3,3 |
| | LFI 2024 | 44,2 | 107,5 | 151,6 |

Source : DILA

C - Une programmation soutenable tenant compte des annulations intervenues en début d'année

Alors que l'exercice du contrôle budgétaire est intervenu dans un contexte de régulations budgétaires concomitant avec la présentation de la programmation à la contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), la DILA a été en mesure d'identifier les économies correspondantes aux annulations crédits du décret n° 2024-124 du 21 février 2024. La CBCM a considéré que la soutenabilité de la programmation des crédits HT2 était avérée, constatant l'absence de tension forte sur les deux programmes. De même, concernant les crédits du titre 2, elle n'a détecté aucune tension sur la soutenabilité hors une éventuelle application du référentiel des métiers du numérique⁵, susceptible de concerner une centaine d'agents de la DILA. Aussi, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel du programme 624 et le document de programmation unique⁶ des programmes 623 et 624 et de leurs BOP ont reçu un avis favorable de la CBCM.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Tableau n° 4 : de la LFI aux crédits consommés (en M€)

| | P. 623 | | P. 624 | | Mission | |
|-------------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI (a) | 47,9 | 44,2 | 111,3 | 107,5 | 159,2 | 151,6 |
| LFR (b) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>dont ouvertures</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> |
| <i>dont annulations</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> |
| Reports de crédits de -1 (c) | 3,4 | 1,4 | 0,1 | 1,0 | 3,5 | 2,41 |
| <i>dont hors FDC et ADP</i> | <i>3,4</i> | <i>1,4</i> | <i>0,1</i> | <i>1,0</i> | <i>3,5</i> | <i>2,41</i> |

⁵ Ce référentiel établi par la DINUM définit des valeurs de salaire pour l'ensemble des métiers de la filière numérique, avec des fourchettes basses et hautes, en fonction du métier et de l'expérience de chaque candidat. Initié en 2021, ce référentiel a été mis à jour par la circulaire n°6434/SG de la Première ministre du 3 janvier 2024.

⁶ Pour mémoire, depuis 2021 la DILA fait partie d'une expérimentation qui permet de transmettre avant le 15 février au CBCM un document de programmation unique. Accompagné d'une note de présentation et de la liste des principaux actes de gestion, ce document retrace la programmation des crédits hors T2 par activités. En cas d'avis favorable du CBCM, le contrôle sur les actes précités est suspendu et seul le second compte-rendu de gestion est maintenu. S'agissant du titre 2, la maquette du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel est simplifiée.

| | P. 623 | | P. 624 | | Mission | |
|---|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| <i>dont FDC et ADP</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| FDC & ADP (hors reports) (d) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Autres mouvements (e) | -3,6 | -3,6 | -3,4 | -3,4 | -7,0 | -7,0 |
| <i>Décrets de virements</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Décrets de transferts</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Décret d'avance</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Annulations</i> | -3,6 | -3,6 | -3,4 | -3,4 | -7,0 | -7,0 |
| <i>Répartitions (art. 11 de la LOLF)</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>art. 21 de la LOLF</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| LFFG (f) | 0,0 | 0,0 | -1,6 | -1,5 | -1,6 | -1,5 |
| <i>dont ouvertures</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>dont annulations</i> | 0,0 | 0,0 | -1,6 | -1,5 | -1,6 | -1,5 |
| Solde des crédits ouverts et annulés (a)+(b)+(c)+(d)+(e)+(f) | 47,7 | 42,0 | 106,5 | 103,6 | 154,2 | 145,6 |
| Exécution (crédits consommés) | 39,4 | 41,0 | 102,1 | 97,7 | 141,4 | 138,7 |
| <i>dont rétablissements de crédits</i> | -0,4 | -0,4 | -0,6 | -0,6 | -1,1 | -1,1 |

(*) hors reports vers 1

| | | | | | | |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|--------------|--------------|
| Taux de consommation | 82,5% | 97,6% | 95,9% | 94,3% | 91,7% | 95,2% |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|--------------|--------------|

Source : Cour des comptes

A - Une annulation de crédits du décret du 21 février 2024 traduite par des efforts d'économies complémentaires

En tant que budget annexe, la mission POIA n'est pas soumise à l'obligation de réserve de précaution qui concerne le seul budget général de l'État, comme le précise l'article 51 de la LOLF⁷. Toutefois, en début d'exercice, afin de couvrir d'éventuels aléas de gestion et dans la mesure où le budget annexe ne peut bénéficier de mouvements de crédits en provenance du budget général en cours de gestion⁸, le responsable des programmes 623 et 624 met en place de sa propre initiative une mise en réserve.

Celle-ci a été, comme en 2023, réalisée à hauteur de 3 % sur les crédits hors titre 2. La réserve a atteint 2,8 M€ en AE et 2,7 M€ en CP, partagée de manière équivalente entre les programmes 623 et 624. Si les dépenses du titre 2 du programme 624 ne font pas l'objet d'une mise en réserve, il peut paraître étonnant que les dépenses du titre 3, qui constituent

⁷ Article 51 4° bis de la LOLF : « Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ».

⁸ art. 18 de la LOLF : « Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe »

essentiellement des dépenses de personnel à travers la subvention à la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO)⁹, y soient au contraire entièrement soumis. Cette mise en réserve volontaire qui marque une gestion prudente permet de piloter de manière fine le respect du montant des crédits annuels, alors même que le solde prévisionnel excédentaire et le niveau de trésorerie constatés de manière récurrente, (voir *infra*) permettent eux aussi de faire face à des aléas conséquents.

Le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 ayant conduit à une annulation de 7 M€ en AE et CP, exclusivement hors titre 2, la responsable des programmes a décidé de couvrir ces 7 M€ par des crédits provenant à part égale des programmes 623 et 624. Elle a complété la mise en réserve initiale par des efforts supplémentaires : cela s'est traduit sur le programme 623 par l'abandon d'un projet de mise à niveau d'une machine « feuille »¹⁰, des réductions d'achats de matières premières et fournitures de l'imprimerie, de prestations d'hébergement et d'évolutions du système de l'administration numérique ; sur le programme 624 ont été décidés la diminution des crédits dédiés à la Société anonyme de composition et d'impression du Journal officiel (SACIJO), le report de travaux structurants d'amélioration de la performance énergétique du site de Desaix et la réduction de crédits de formation et de gestion des ressources humaines.

Certaines dépenses en cours d'année ayant été moins importantes que prévues, des marges supplémentaires ont pu être dégagées et redéployées sur les crédits qui avaient été annulés, notamment en matière d'hébergement informatique et de couverture du plan de formation des agents. L'effet de l'annulation des crédits a ainsi pu être limité en raison des moindre dépenses constatées en cours d'année.

Il est à noter que, dans le cadre du budget annexe POIA, l'annulation de crédits vient alimenter le solde budgétaire et comptable et, dans un second temps, la trésorerie qui ne peut être transférée à l'État sauf disposition législative spécifique.

B - Des mouvements en cours de gestion très limités

Les reports entrants pour l'exercice 2024 se sont élevés à 3,53 M€ en autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) et 2,41 M€ en CP. Ces reports, qui restent limités, sont moins importants qu'en 2023 concernant les AEANE dont 7,5 M€ avaient alors été reportés.

En 2024, les reports d'AEANE de 3,5 M€ ont essentiellement concerné le programme 623 (3,4 M€) pour le projet relatif aux nouveaux outils de production normative; 0,1 M€ concernaient le programme 624 sur une tranche fonctionnelle relative aux travaux immobiliers.

La loi de finances de fin de gestion a procédé à des annulations. Ces annulations, légèrement moins importantes que l'année précédente, ont porté sur le programme 624 à

⁹ Il s'agit d'une société anonyme, proche d'une coopérative, créée sous sa forme actuelle le 1^{er} janvier 1968, à laquelle la DILA sous-traite la fabrication du Journal officiel. Son capital social est divisé en actions nominatives, chaque salarié sociétaire en détenant une. La SACJO ne fait qu'employer du personnel, les locaux et le matériel de la première société anonyme éditant le Journal officiel ayant été acquis par l'Etat en 1880. Ce personnel reste entièrement soumis au droit privé.

¹⁰ Il s'agit d'une presse d'impression qui fonctionne avec des feuilles de papier individuelles, par opposition à une presse rotative, qui utilise des bobines de papier continu.

hauteur de -1,6 M€ en AE et -1,5 M€ en CP. Il s'est agi d'annulations de dépenses de personnel (1,5 M€ en AE et CP) qui s'expliquent par des départs d'agents non prévus résultant de la décision du Conseil d'État du 6 février 2024 (voir *infra*).

En termes de mouvements internes à la mission, des ajustements entraînant une fongibilité entre titres ont été réalisés : d'une part sur le programme 623, du titre 5 vers le titre 3, afin de couvrir une hausse de certaines dépenses informatiques de 0,4 M€ en CP ; d'autre part sur le programme 124, également du titre 3 vers le titre 5, afin de couvrir des besoins complémentaires d'investissements immobiliers sur le site Desaix pour un montant de 0,16 M€ en AE.

III - Le résultat du budget annexe

A - Des recettes qui progressent par rapport à 2023

En 2024, les recettes exécutées se répartissent comme suit :

Tableau n° 5 : répartition des recettes par produits (en M€)

| Recettes encaissées | Exécution 2023 | Prévision 2024 | Exécution 2024 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Associations | 0 | 0 | 0 |
| BOAMP | 72,3 | 66,3 | 69,6 |
| BALO | 7,3 | 6,6 | 7,1 |
| BODACC | 100,5 | 91,0 | 113,4 |
| JOLD | 0 | 0 | 0 |
| Total recettes annonces | 180,1 | 163,9 | 190,2 |
| Autres recettes | 1,2 | 0,5 | 1,5 |
| Ventes et abonnements | 1,3 | 1,0 | 0,9 |
| Travaux, études et prestations de service | 2,1 | 1,9 | 2,0 |
| Total autres recettes | 4,6 | 3,4 | 4,4 |
| Total recettes hors fonds de concours | 184,7 | 167,3 | 194,6 |
| Recettes sur fonds de concours | 0 | 0 | 0 |
| Total recettes y. c. fonds de concours | 184,7 | 167,3 | 194,6 |

Source : DILA

Au 31 décembre 2024, le total des recettes encaissées du budget annexe s'établit à 194,6 M€. Ce montant, qui est supérieur de 27,3 M€ à la prévision inscrite en loi de finances initiale pour 2024 (167,3 M€), présente une hausse de 4,5 % (9,9 M€) par rapport à l'exécution 2022 (184,7 M€) et dépasse légèrement le montant de 2022 (193,7 M€).

Initialement prévu en loi de finances pour 2024 à hauteur de 163,9 M€, le montant total des recettes encaissées au titre de la publication des annonces s'élève à 190,2 M€ au

31 décembre 2024. Il présente un taux d'exécution supérieur de 16 % (+ 26,3 M€) à la prévision initiale ainsi qu'une hausse de 5,6 % (10,1 M€) par rapport à l'exercice 2023.

En effet, après la baisse constatée en 2023 due aux difficultés de la mise en place du guichet unique des formalités des entreprises, les recettes du BODACC sont en hausse de plus de 10 %. La procédure de secours permettant de recourir à Infogreffe pour les formalités de modification, de cessation et de dépôt d'actes a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2024¹¹ et a permis de rattraper le retard pris, notamment dans la transmission des dépôts des comptes (+ 22,5 % en 2024).

Évaluées à hauteur de 66,3 M€ pour l'année 2024, les recettes d'annonces légales publiées au BOAMP s'élèvent à 69,6 M€ au 31 décembre 2024, en baisse de 4 % par rapport à l'exécution 2022 (72,3 M€). Cette baisse s'explique, en partie, par le remplacement, en janvier 2024, de l'application BOAMPweb, qui permettait à la fois de saisir les annonces de marchés publics et d'intégrer celles transmises par les différentes applications et sites « concentrateurs », par la nouvelle plateforme d'intégration des avis des marchés publics (application PIAMP). En effet, les acheteurs publics ont pu rencontrer des difficultés lors du passage aux nouveaux formulaires appliquant les règles européennes *e-form*, principalement en raison de la complexité de ces formulaires.

Les recettes des annonces légales publiées au BALO (7,1 M€) sont en très légère baisse par rapport à 2023 (7,3 M€), mais supérieures à la prévision (6,6 M€).

Les recettes hors annonces, dont le montant s'élève au 31 décembre 2024 à 4,4 M€, présentent une légère régression de 0,2 M€ (- 4 %) par rapport à l'exercice 2023. Elles excèdent de 1 M€ (+ 29 %) la prévision inscrite en loi de finances initiale pour 2024.

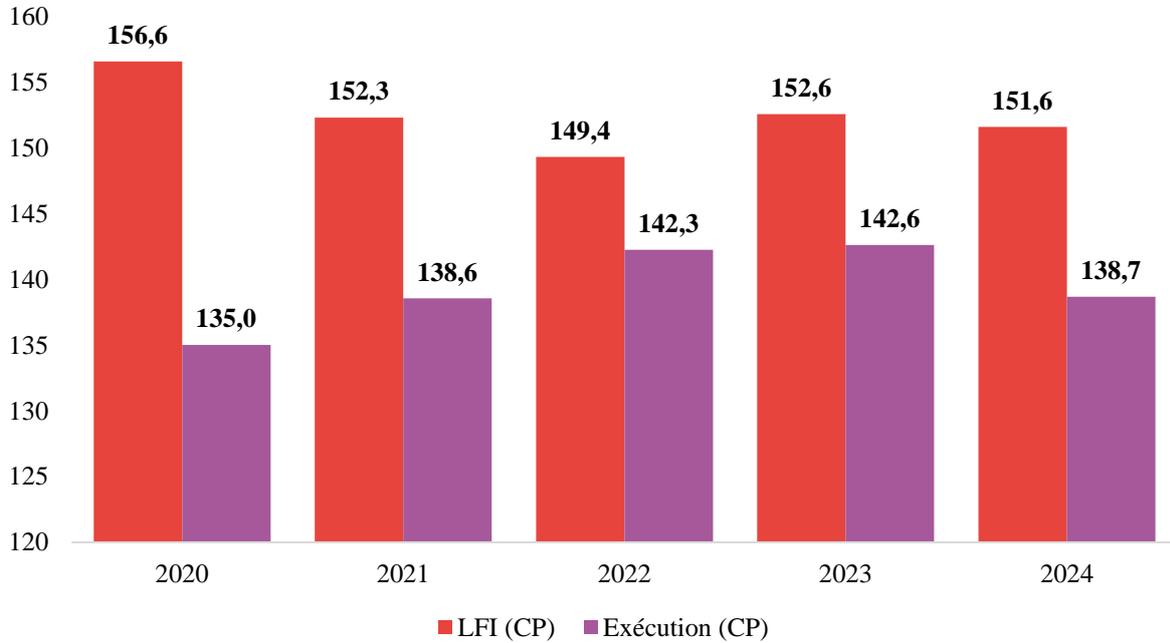
Au 31 décembre 2023, le taux de recouvrement des créances, tous exercices confondus (2013-2024), s'élève à 99,2 %. Au titre du seul exercice 2024, il s'élève à 92,4 %, et progresse légèrement par rapport à 2023 (+ 0,09 point) tous en demeurant inférieur à celui de 2022.

Comme les années précédentes, des relances ciblées ont été réalisées sur les débiteurs publics présentant les encours les plus importants (ministères, métropoles, hôpitaux). Le nombre de mises en demeure a encore augmenté en étant multiplié par près de quatre, passant de 2 259 à 8 633. Des saisies administratives à tiers détenteur bancaire ont été effectuées à l'encontre de détenteurs privés. De même, le partenariat noué avec le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce a été poursuivi afin de relancer les greffes présentant des retards de paiement important. Toutefois, les difficultés rencontrées à l'occasion de la mise en place du guichet unique de formalité des entreprises ont eu pour conséquence un allongement des délais de règlement des factures liées aux insertions au BODACC, déjà constaté en 2023, et qui ne s'est pas amélioré en 2024.

¹¹ L'arrêté du 26 décembre 2023, pris pour l'application de l'article R. 123-15 du code du commerce, a prolongé la procédure de secours pour la réalisation des formalités d'entreprises jusqu'au 31 décembre 2024. Cette procédure permet aux entreprises rencontrant des difficultés sur le guichet unique des formalités d'entreprises de réaliser certaines formalités via les anciennes plateformes, telles qu'Infogreffe.

B - Des dépenses maîtrisées

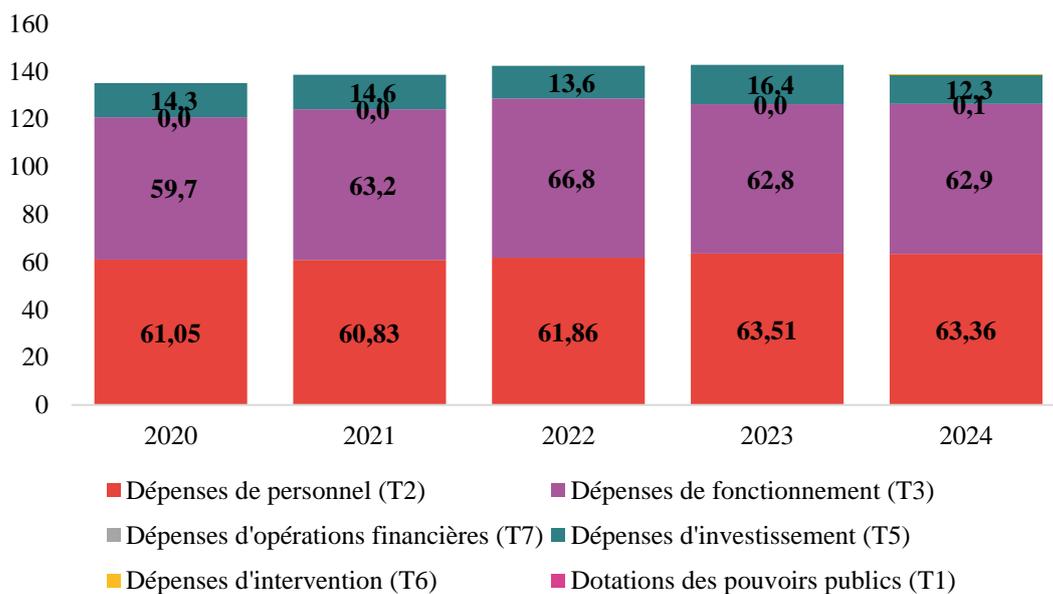
Graphique n° 2 : LFI et exécution 2020-2024 (CP, M€)



Source Cour des comptes

Sur la période 2020-2024, la programmation des crédits de paiement a connu une évolution très limitée avec une tendance baissière passant de 156,6 M€ à 151 M€ tandis que, la consommation des crédits de paiement a évolué entre 135 M € et 142,6 M€.

Graphique n° 3 : dépenses de la mission par titre de 2020 à 2024 (CP, en M€)



Source Cour des comptes

La répartition des dépenses entre titres au sein de la mission a peu varié. Si les dépenses de personnel et celles de fonctionnement apparaissent équivalentes (45,7 % et 45,4 %), en réalité les dépenses de personnel sont plus importantes. En effet, en réintégrant les dépenses réalisées sur le titre 3 comportant essentiellement la subvention à la SACIJO qui vise à couvrir ses dépenses de personnel (27,7 M€), le total des dépenses de personnel de la mission représente 91 M€, soit 65,7 %. En tout état de cause, ces dépenses connaissent très peu d'évolution.

1 - Une sous consommation des dépenses de personnel

Les dépenses de masse salariale exécutées hors CAS pensions sont restées identiques entre 2023 et 2024.

Tableau n° 6 : exécution des dépenses de titre 2 en 2024 (CP, M€)

| | LFI 2023 | Exécution 2023 | LFI 2024 | Évolution LFI 2023-LFI 2024 | Exécution 2024 |
|--------------------------------|----------|----------------|----------|-----------------------------|----------------|
| Titre 2 hors CAS Pensions | 61,3 | 97 % | 62,2 | 1,4 % | 96 % |
| Titre 2 y compris CAS Pensions | 4 | 95 % | 4,1 | 1,2 % | 89 % |
| Titre 2 TOTAL | 65,3 | 97 % | 66,3 | 1,4 % | 95 % |

Source : DILA

La sous-consommation des crédits du titre 2 est plus marquée en 2024 qu'en 2023.

Pour les dépenses hors CAS Pensions, cette sous-consommation s'explique principalement par :

- une provision non consommée pour faire face à l'issue des procédures contentieuses, les deux recours en référé en 2024 ne portant que sur des aspects collectifs (voir *infra*) ;
- des versements liés aux allocations de cessation anticipée d'activité moins importants que prévus, et ce en dépit d'un nombre plus important de départs consécutifs à la décision du Conseil d'État du 6 février 2024 ;
- un nombre plus important de départs que celui qui avait été estimé dans le schéma d'emploi en LFI ;
- une participation inférieure à la prévision initiale aux régimes de retraite complémentaire de la SACIJO. En effet, le budget annexe verse une subvention d'équilibre aux associations qui gèrent le régime de retraite complémentaire des salariés de la SACIJO. La Cour relève que l'imputation de cette dépense, dont le montant prévisionnel en LFI était de 14,5 M€, sur du titre 2, n'est pas conforme à la nature de la dépense.

La sous-exécution des dépenses du CAS Pensions s'explique majoritairement par le recrutement d'agents contractuels sur certaines missions, notamment dans le domaine du numérique.

Tableau n° 7 : évolution du plafond d'emplois de la mission

| En ETPT | 2022 | 2023 | 2024 | Évolution 2024/2023 |
|----------------------------------|------|------|------|---------------------|
| Plafond d'emplois (LFI) | 534 | 503 | 484 | -19 |
| Transferts prévus en gestion | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Exécution du plafond d'emplois | 481 | 479 | 456 | -22 |
| Écart entre plafond et exécution | -53 | -25 | -28 | -3 |

Source : DILA

Le plafond de la mission a été fixé en 2024 à 484 ETPT. Cette baisse continue du plafond sur les dernières années (il était de 564 en 2021, soit en quatre ans une baisse de 80 emplois, -14%) résulte de différents facteurs : la mise en place du plan de cessation anticipée volontaire d'activité, une politique de recrutement limitée, des corrections techniques pour limiter l'écart entre la budgétisation et l'exécution des emplois¹².

En 2024, la diminution du plafond d'emplois, avec 19 ETPT de moins qu'en 2023, résulte de l'impact sur 2024 du schéma d'emploi de 2023 en année pleine à hauteur de -4 ETPT et de l'impact du schéma d'emploi de 2024 de -15 ETPT.

La consommation du plafond d'emplois pour 2024 s'élève à 456,3 ETPT (hors apprentis), contre 479 ETPT en 2023, soit une diminution de 22,4 ETPT par rapport à l'année précédente. Le taux de consommation du plafond d'emplois s'établit à 94,2 % pour 2024, contre 95,2 % en 2023. L'écart entre la consommation d'emplois et le plafond d'autorisation a donc continué à se réduire, passant de 14 % en 2021 à 6 % en 2024.

Tableau n° 8 : évolution du schéma d'emploi de la mission (en ETP)

| En ETP | Exécution 2022 | Exécution 2023 | LFI 2024 | Exécution 2024 |
|---|----------------|----------------|----------|----------------|
| Sorties totales | 133 | 122 | 50 | 122 |
| - dont sorties pour retraite | 28 | 24 | 39 | 45 |
| Entrées | 126 | 107 | 35 | 102 |
| Variation des ETP (entrées moins sorties totales) | -7 | -15 | -15 | -20 |

Source : DILA

La LFI pour 2024 prévoyait un schéma d'emploi de -15 ETP, le solde négatif a été finalement plus important avec -20 ETP. La décision du Conseil d'État du 6 février 2024 (voir chapitre II) a eu en effet pour conséquence d'accélérer les départs en cessation anticipée d'activité de 5 ETP supplémentaires, en particulier pour les agents éligibles dont les départs étaient initialement prévus pour 2025. En conséquence, il a été décidé de revoir la trajectoire initiale du schéma d'emploi.

¹² Ces corrections résultent des lois successives de programmation de finances publiques 2018-2023 puis 2023-2027 ; elles ont abouti aux diminutions suivantes : -30 ETPT entre 2021 et 2022 et à -20 ETPT entre 2022 et 2023, 0 ETPT entre 2023 et 2024.

Tableau n° 9 : structure de la variation des dépenses de personnel hors CAS *Pensions*
(en M€)

| | Total Mission |
|--|---------------|
| Dépenses de personnel 2023 | 59,7 |
| Mesures de transfert et de périmètre | 0 |
| Débasages de dépenses au profil atypique | -5,4 |
| Dépenses de personnel 2023 retraitées | 54,3 |
| Effet de noria GVT négatif | -0,1 |
| Schéma d'emploi | -1,4 |
| Mesures générales | 0,1 |
| Mesures catégorielles | 0,0 |
| Mesures individuelles GVT positif | 0,3 |
| Rebasages de dépenses au profil atypique | 5,9 |
| Autres variations de dépenses | 0,6 |
| Dépenses de personnel 2024 | 59,70 |

Source : DILA

La programmation des dépenses de personnel a été identique entre 2023 et 2024. Un nombre de départs supérieur à celui des entrées a permis de compenser les quelques variations de dépenses :

- les mesures générales liées à l'augmentation en année pleine du point d'indice intervenu le 1^{er} juillet 2023 ;
- le GVT positif ;
- les mesures statutaires :
 - o d'une part, l'attribution de 5 points d'indice majoré supplémentaires au 1^{er} janvier 2024 (+ 0,15 M€) ;
 - o d'autre part une revalorisation salariale de 1,5 % appliquée au 1^{er} janvier 2024 pour les personnels ouvriers, employés, cadres techniques et cadres administratifs de droit privé, conformément à leur convention collective (+ 0,28 M€).

2 - Des dépenses de fonctionnement qui restent stables malgré un niveau d'exigence en hausse

Tableau n° 10 : évolution des dépenses de fonctionnement (en M€)

| | Intitulé de l'action | LFI 2023 | | Exécution 2023 | | LFI 2024 | | Exécution. 2024 | | Variation 2023/2024 | |
|--------|---|----------|------|----------------|------|----------|------|-----------------|------|---------------------|----|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| P. 623 | Diffusion légale | 23,7 | 23,1 | 20,2 | 20,8 | 22,1 | 22,9 | 20,8 | 21,2 | 3% | 2% |
| | Information administrative, édition publique et promotion | 10,6 | 10,5 | 9,1 | 8,4 | 9,1 | 9,3 | 7,9 | 8,7 | -13% | 4% |
| | Sous-total P 623 | 34,3 | 33,4 | 29,3 | 29,2 | 31,2 | 32,2 | 28,6 | 29,9 | -2% | 3% |

| | Intitulé de l'action | LFI 2023 | | Exécution 2023 | | LFI 2024 | | Exécution. 2024 | | Variation 2023/2024 | |
|----------------------|---|-------------|-------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|---------------------|-----------|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| P. 624 | Pilotage, modernisation et activités numériques | 7,4 | 7,4 | 6,2 | 6,5 | 7,7 | 7,7 | 5,2 | 5,3 | -17% | -19% |
| | Promotion et distribution des publications | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Dépenses de personnel | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Convention État-SACIJO | 30,8 | 30,8 | 27,0 | 27,0 | 30,0 | 30,0 | 27,7 | 27,7 | 2% | 3% |
| | Sous-total P 624 | 38,2 | 38,2 | 33,2 | 33,6 | 37,7 | 37,7 | 32,9 | 33,0 | -1% | -2% |
| TOTAL MISSION | | 72,5 | 71,8 | 62,5 | 62,8 | 68,9 | 69,9 | 61,5 | 63,0 | -2% | 0% |

Source : DILA

Note de lecture : les montants exécutés pour 2023 et 2024 sont indiqués tels qu'ils apparaissent dans Chorus, soit sans retraitement des « retraits d'engagements juridiques basculés » (REJB). Les REJB en titre 3 se chiffrent ainsi à 3,7 M€ pour l'ensemble de la mission (2,5 M€ pour le programme 623 et 1,2 M€ pour le programme 624. En 2023, les REJB se chiffraient à 1,3 M€ pour l'ensemble de la mission (0,9 M€ pour le programme 623 et 0,4 M€ pour le programme 624).

En 2024, la DILA a poursuivi des efforts de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement (hébergement et infrastructures informatiques, coûts d'occupation et énergie et fluides¹³) avec des demandes de crédits en baisse, tant en AE (- 7 %) qu'en CP (- 3 %).

Près de la moitié des dépenses de fonctionnement de la mission concernent les versements réalisés par le programme 624 au profit de la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO) qu'il convient de distinguer des dépenses de fonctionnement courant de la DILA. En effet, bien qu'il s'agisse de dépenses de sous-traitance exécutées en titre 3, les versements à la SACIJO sont quasi exclusivement destinés au paiement des salaires et charges associées des salariés de l'entreprise ainsi qu'au financement des caisses de pensions et des plans de départs anticipés¹⁴. En conséquence de la réduction des effectifs, les dotations continuent de baisser (- 3 % entre 2023 et 2024, soit 0,8 M€, tant en LFI qu'en exécution).

Hors SACIJO, les dépenses de fonctionnement du programme 624 sont en baisse de 19 % alors que les dotations en LFI étaient prévues en hausse, notamment du fait de l'application d'une circulaire du Premier ministre relative au recrutement d'apprentis dans la fonction publique. Les nombreuses mesures d'économies mises en place pour limiter les effets de l'inflation¹⁵, la restitution d'espaces au site Ségur, la réduction de certaines prestations ou certains retards de publications ont permis de limiter les dépenses. Ces économies se constatent sur les dépenses immobilières de fonctionnement qui chutent de 27 % (0,85 M€), notamment du fait de la baisse des loyers (- 0,3 M€ grâce aux bureaux rendus dans l'immeuble Ségur). Sur

¹³ Mise en place d'une programmation pluriannuelle, élaboration d'un schéma directeur immobilier, conduite d'un plan d'action en faveur de l'environnement et de la sobriété énergétique, mise en œuvre d'une comptabilité analytique à l'imprimerie et aux éditions pour identifier les leviers d'économie, etc.

¹⁴ Ces versements ne représentent toutefois pas la totalité des dépenses du budget annexe pour la SACIJO. Ces crédits se complètent par des dépenses de titre 2 (cf. *supra*).

¹⁵ Faute de visibilité sur l'évolution des prix au moment de la préparation du PLF 2024, ces dépenses avaient été inscrites à un niveau élevé.

l'ensemble des postes, seuls le gardiennage et le chauffage ont coûté plus cher en 2024 qu'en 2023 (+0,1 M€).

Pour leur part, dans le cadre des efforts de rationalisation des moyens par la DILA, les crédits programmés en fonctionnement sur le programme 623 étaient en baisse par rapport à la LFI 2023 (- 9 % en AE et - 4 % en CP). En exécution, le montant des autorisations d'engagement régresse (- 2 %) alors que celui des crédits de paiement est en légère progression depuis 2023 mais tout en restant dans l'enveloppe programmée. Cette évolution s'explique d'une part par les mesures de réduction de la dépense (arrêt de l'impression du Journal officiel, fermeture de la librairie du Quai Voltaire, etc.) et, d'autre part, par une politique d'optimisation et de mutualisation des achats publics engendrant des gains conséquents (marché unique d'hébergement des sites internet notamment). Le surcoût inhérent à la hausse du prix des matières premières est en partie financé par toutes ces économies réalisées.

Par ailleurs, malgré un niveau d'exigence accru, notamment en matière de cybersécurité et de respect du règlement général sur la protection des données, les dépenses informatiques programmées étaient en baisse en 2024 (- 0,6 M€). En exécution, ces dépenses sont restées maîtrisées malgré des besoins accrus en prestations de sécurité, acquisition d'infrastructures ou de logiciels, auxquelles s'est ajoutée la nécessité de recourir à des solutions *SecNumCloud*, dont le coût est supérieur à celui de *cloud* conventionnels pour l'hébergement et l'exploitation numérique. Enfin, la nouvelle application EDILE (outil d'aide à la rédaction de textes normatifs), déployée fin 2023, permet aujourd'hui à 500 utilisateurs de sept ministères de rédiger leurs textes destinés au Journal officiel ; son interfaçage avec SOLON (parapheur électronique et outil de transmission et de validation des fichiers) est prévu en 2025.

3 - Des dépenses d'investissement en baisse

Tableau n° 11 : évolution des dépenses d'investissement (en M€)

| | Intitulé de l'action | LFI 2023 | | Exécution 2023 | | LFI 2024 | | Exécution 2024 | | Variation 2023/2024 | |
|----------------------|---|-------------|-------------|----------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|---------------------|---------------|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| P. 623 | Diffusion légale | 6,2 | 7,5 | 9,5 | 9,5 | 10,7 | 6,8 | 6,9 | 7,6 | -28,1% | - 20,3% |
| | Information administrative, édition publique et promotion | 5,4 | 5,8 | 3,5 | 4,4 | 6,0 | 5,2 | 3,9 | 3,4 | 10% | -21,8% |
| | Sous-total P 623 | 11,6 | 13,2 | 13,0 | 13,9 | 16,7 | 12,0 | 10,7 | 11,0 | -17,9% | -20,7% |
| P. 624 | Pilotage, modernisation et activités numériques | 3,3 | 2,2 | 2,9 | 2,5 | 7,3 | 3,5 | 5,8 | 1,3 | 98% | -47,3% |
| | Promotion et distribution des publications | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Dépenses de personnel | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Convention État-SACIJO | - | -- | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Sous-total P 624 | 3,3 | 2,2 | 2,9 | 2,5 | 7,3 | 3,5 | 5,8 | 1,3 | -16,22% | -47,3% |
| TOTAL MISSION | | 14,9 | 15,4 | 16,0 | 16,4 | 24,0 | 15,5 | 16,5 | 12,3 | 3,4% | -24,7% |

Source : DILA et Chorus

Les crédits d'investissement inscrits en LFI 2024 s'élèvent, pour la mission, à 24 M€ en AE et 15,45 M€ en CP. Ils représentent 15 % en AE et 10 % en CP des crédits totaux programmés de la mission.

L'exécution atteint 16,5 M€ en AE et 12,3 M€ en CP soit - 7,5 M€ en AE et - 3,1 M€ en CP en écart à la LFI :

- programme 623 : - 5,9 M€ en AE et - 0,9 M€ en CP ;
- programme 624 : - 1,5 M€ en AE et - 2,2 M€ en CP.

La DILA s'est engagée dans d'ambitieux projets d'investissements immobiliers, de production régaliennne (nouveaux outils de productions normative, évolutions des sites internet notamment) et de systèmes d'information. Toutefois sa programmation budgétaire pluriannuelle est révisée chaque année. Ainsi, en 2024, 10,7 M€ en AE et 11 M€ en CP ont été consacrés à l'investissement informatique, des montants en baisse par rapport à 2023 (- 2,3 M€ en AE et - 2,9 M€ en CP). En effet, en raison d'économies budgétaires demandées et de la priorisation d'autres projets, un projet d'optimisation de l'application Signale (gestion des amendements sur les projets et propositions de loi) a été reporté en 2026¹⁶. De même, les investissements du site *service-public.fr* ont été inférieurs aux prévisions initiales.

L'année 2024 a toutefois permis de dédier des crédits à de nombreux projets :

- 3,5 M€ en AE et 3,4 M€ en CP ont été consacrés à l'information régaliennne (montée de version de composants techniques de Légifrance, travaux relatifs aux applications EDILE et SOLON notamment pour en préparer l'interfaçage, référentiel unique des normes) ;
- -3,8 M€ en AE et 3,4 M€ en CP ont été exécutés pour l'information administrative (travaux sur l'annuaire et le moteur de recherche de *service-public.fr*, évolutions du site *entreprendre.service-public.fr*) ;
- par ailleurs, il a été décidé, en cours d'année, de développer un module de saisie des avis nationaux et européens de marchés publics, alors que cela n'était pas prévu en LFI (0,8 M€ en AE et 0,4 M€ en CP) ;
- enfin, 2,2 M€ en AE et 2,7 M€ ont été consacrés aux infrastructures informatiques (notamment pour l'achèvement de la sécurisation des infrastructures numériques).

Hors informatique, après paiement en 2023 de nouveaux matériels de production, les dépenses d'imprimerie sont en baisse en CP (- 0,3 M€). Toutefois l'acquisition de deux matériels destinés à alléger les opérations manuelles des agents a consommé 0,5 M€ (soit 0,03 M€ de plus qu'en 2023).

Sur le programme 624, une tranche fonctionnelle de 6,4 M€ en AE a été ouverte pour la rénovation des 5^e et 6^e étages du site de Desaix. Toutefois, si la notification tardive des marchés, intervenue en fin d'année, a permis l'engagement de 5,4 M€ en AE, un retard du projet a empêché la consommation des crédits de paiement afférents. Une demande de report de crédits a été formulée pour couvrir le manque de crédits engendrés par le décalage du calendrier de travaux.

¹⁶ Toutefois, des paiements ont été effectués en 2024 sur des évolutions réalisées fin 2023, en vue de fluidifier le traitement des dossiers à gros volumes d'amendements.

4 - Une prise en compte de l'impact environnemental dans les dépenses

Le budget annexe Publications officielles et information administrative ne figure pas sur le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2024. Toutefois, en 2024, le système de cotation des dépenses selon leur impact environnemental a été évoqué pour la première fois lors d'échanges entre la DILA et la direction du budget. Une première cotation par briques a ainsi été proposée :

- les briques portant les dotations de titre 2 (hors CAS), ainsi que la brique dédiée aux versements à la SACJO ont été cotées à 100 % comme neutres ;
- Les briques « coûts liés à la production » et investissement du programme 623 ont également été proposées comme 100 % neutres, faute d'éléments permettant de les caractériser dans les délais de préparation de la conférence budgétaire ;
- enfin, les briques « Coûts de fonctionnement hors production » des deux programmes ainsi que la contribution au CAS *Pensions* ont été classées à 100 % comme non cotées.

Afin de répondre plus précisément à l'exercice, notamment en ce qui concerne les dépenses numériques, il conviendra de compléter et d'affiner cette classification à partir d'une meilleure prise en compte du périmètre de chaque brique.

Le responsable des programmes est néanmoins en mesure de chiffrer les dépenses de fonctionnement et d'investissement dédiées à la rénovation énergétique. Ainsi, en 2024, sur un budget de travaux d'un montant de 5 M€, 2,3 M€ ont été affectés à la rénovation énergétique des bâtiments. 0,12 M€ ont servi à optimiser et réduire les consommations (remplacement des éclairages par des pavés led, remplacement de plusieurs menuiseries extérieures). Dans le cadre de la réhabilitation des deux plateaux de bureaux incluant un espace de restauration et la toiture en terrasse attenante, la DILA a fait le choix de matériaux isolants : favorisation du rafraîchissement d'air à la place de l'utilisation de la ventilation (0,7 M€), isolation des toitures terrasses (0,2 M€), remplacement des menuiseries et mise en œuvre de brise soleil (1,2 M€) notamment. Engagé en décembre 2024, l'ensemble de ces travaux sera effectué en 2025 et 2026.

Enfin, la DILA a fait réaliser un audit énergétique du site Desaix en 2024 et bâti un plan pluriannuel de travaux qui prend en compte plusieurs axes d'amélioration.

C - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

a) Les restes à payer et les charges à payer

Tableau n° 12 : opérations de fin de gestion 2023 et 2024 (en M€)

| En € | Restes à payer | | Charges à payer | |
|----------------------|----------------|------|-----------------|------|
| | 2023 | 2024 | 2023 | 2024 |
| <i>Programme 623</i> | 14,8 | 13,2 | 1,8 | 1,2 |
| <i>Programme 624</i> | 5,4 | 9,7 | 0,4 | 0,6 |
| <i>Mission</i> | 20,2 | 23,0 | 2,2 | 1,8 |

Source : DILA

Après avoir baissé ces trois dernières années, le montant des restes à payer progresse fin 2024, passant de 20,2 M€ à 23 M€. Cette évolution s'explique essentiellement par la hausse importante des restes à payer sur les investissements immobiliers (+ 4,2 M€ sur le titre 5). Cette tendance conjoncturelle masque toutefois la diminution structurelle des restes à payer pour tous les autres types de dépenses (-1,5 M€ sur le titre 3). Si la diminution des restes à payer en titre 3 sur le programme 623 s'explique par l'activité de la chaîne de dépense garantissant une mise en paiement rapide des factures, l'augmentation sur le titre 5 du programme 624 est due à la notification, en décembre, du marché forfaitaire de travaux de rénovation des 5^e et 6^e étages de l'immeuble Desaix, générant un engagement de 5,4 M€ (voir *supra*). Les travaux n'ayant pu démarrer en fin d'année, seules les avances prévues au marché ont été versées, pour 0,5 M€. Par ailleurs, un dysfonctionnement de Chorus a abouti à la présence de restes à payer sur les dépenses de la SACIJO, alors qu'elles s'exécutent en AE = CP. À la date du contrôle de la Cour, le dysfonctionnement était en cours de traitement à l'agence pour l'informatique financière de l'État et ces restes à payer ne font l'objet d'aucune prévision de CP en conférence budgétaire.

Le montant des charges à payer est de 1,8 M€ à la fin de la gestion 2023 contre 2,2 M€ à la fin de la gestion 2024, soit une baisse de 0,4 M€. Les charges à payer comptabilisées dans Chorus portent sur les charges à payer automatiques qui concernent des prestations réalisées en 2024 et certifiées avant le 31 décembre 2024 pour un montant de 1,46 M€ auxquelles s'ajoutent les charges à payer dites automatisées (services faits réalisés en janvier 2025 avec pour date de valeur le 31 décembre 2024) pour 0,34 M€.

Les services faits relatifs aux dépenses de fonctionnement du programme 623 diminuent de 0,34 M€ et ceux réalisés sur les projets d'investissement de 0,04 M€. Sur le programme 624, les charges à payer sont en hausse, tant en fonctionnement (+ 0,14 M€) qu'en investissement (+ 0,04 M€).

b) Les AE affectées non engagées (AEANE)

Tableau n° 13 : évolution des AEANE entre 2023 et 2024 (en M€)

| <i>AEANE</i> | 2023 | 2024 | Variation 2023/2024 |
|---|-------------|-------------|--------------------------------|
| <i>NOPN</i> | 3,4 | 5,7 | + 66 % |
| <i>Mise aux normes sécurité incendie</i> | 0,1 | 0,1 | = |
| <i>Réhabilitation complète des 5^e et 6^e étages du bâtiment des ateliers</i> | - | 1,0 | - |
| Total mission | 3,5 | 6,8 | + 95 % |

Source : DILA

Le montant des autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) au 31 décembre 2024 s'élève à 6,81 M€.

Même si les travaux relatifs à la mise aux normes sécurité incendie du site Desaix sont terminés, le report permettra de procéder aux derniers règlements.

Par ailleurs, les lourds travaux de réhabilitation complète des 5^e et 6^e étages du bâtiment des ateliers sont portés par une tranche fonctionnelle affectée à hauteur de 6,4 M€ pour couvrir l'intégralité du projet, jusqu'en 2027. Les lots du marché ont été engagés en 2024, pour 5,4 M€, et les paiements s'échelonnent principalement entre 2025 et 2027. Les AEANE reportées, à hauteur de 1 M€, permettront d'assurer le financement des bons de commande et de couvrir les éventuels aléas dans la réalisation des travaux.

Enfin, la troisième tranche fonctionnelle d'investissement vivante concerne le projet informatique des nouveaux outils de production normative (notamment EDILE et SOLON). Estimé à 15 M€, ce projet présente un engagement total de 9,3 M€. Le solde de 5,7 M€ est reporté sur 2025 afin de poursuivre le programme.

D - Un solde budgétaire et un résultat comptable largement excédentaires

Tableau n° 14 : évolution du solde budgétaire 2020-2024 (en M€)

| <i>(En M€)</i> | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Recettes</i> | 173,2 | 204,1 | 193,7 | 184,7 | 194,6 |
| <i>Dépenses</i> | 135,0 | 138,6 | 142,3 | 142,6 | 138,7 |
| <i>Excédent</i> | 38,1 | 65,5 | 51,4 | 42,1 | 55,9 |

Source : DILA

En 2024, le solde budgétaire est excédentaire à hauteur de 55,9 M€. Après une baisse relative en 2023 par rapport à 2022, il progresse de 24,7 %. Ainsi, le montant cumulé des soldes budgétaires de 2020 à 2024 s'élève à 253 M€ et s'élève en moyenne par an à 50,6 M€ par sur la période. Le niveau le plus bas entre 2020 et 2024 est observé en 2020, avec 39 M€¹⁷.

Deux tendances expliquent ce solde budgétaire significativement excédentaire et le plus souvent très supérieur à la prévision initiale :

- des recettes dynamiques, presque toujours sous-estimées au moment de la LFI, sauf en 2020 en raison de la crise sanitaire. Ainsi, même si elles sont pour partie sensibles à la conjoncture économique et au cycle électoral, ces recettes sont supérieures aux prévisions en fin de gestion. Une prévision plus ajustée à la réalité de ces dernières années renforcerait la sincérité budgétaire ;
- des dépenses modérées dès la programmation et sous-exécutées en fin d'exercice. Dans le cadre de son plan stratégique pour 2024, la DILA a développé un plan pluriannuel d'économies permettant de réduire sa trajectoire de dépenses et de dégager des marges de manœuvre pour financer ses investissements. S'appuyant sur une évolution structurelle de son activité, davantage tournée vers le numérique, et de ses métiers, elle a procédé à la réduction de ses effectifs et a disposé de crédits pour le plan de cessation volontaire

¹⁷ Comme le souligne la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire portant sur l'exercice 2020, même si les recettes s'élèvent à 173,2 M€ contre 198,1 M€ en 2019, leur niveau, conjugué à la poursuite de la baisse des dépenses, permet cependant de dégager encore un excédent significatif de 38,1 M€.

d'activité qui s'est révélé moins onéreux que prévu. Ces moindres dépenses en cours de gestion se sont ainsi traduites par des annulations en fin de gestion (voir *supra*), venant naturellement améliorer le solde budgétaire du budget annexe.

Le résultat net comptable de l'exercice 2024 s'établit à 54,9 M€ et est en augmentation de 1,66 M€ par rapport à 2023, soit +3,11 %.¹⁸

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Recommandation nouvelle (DILA) : Au vu de l'exécution des recettes des années antérieures, renforcer le réalisme de leur prévision.*
-

¹⁸ Le passage du résultat budgétaire (55,6 M€) au résultat comptable (54,9 M€), pour un écart de + 948 k€, résulte de trois catégories d'opérations :

- opérations budgétaires sans impact sur le résultat patrimonial : -12,3 M€ (acquisitions d'immobilisations) ;
- opérations comptables sans impact sur le solde budgétaire : + 12,3 M€ (dont + 14,7 M€ au titre de l'amortissement des immobilisations et - 5,2 M€ au titre de la production immobilisée) ;
- opérations présentes dans les deux résultats avec différence de faits générateurs : - 1,04 M€, dont + 1 M€ imputables aux opérations de recettes.

Chapitre II

Points d'attention

I - La décision du Conseil d'État du 6 février 2024

A - Une remise en question du statut des salariés de droit privé issus de l'ex-direction des journaux officiels

Une décision du Conseil d'État du 6 février 2024 rendue dans le cadre d'un contentieux administratif a remis en cause le statut de droit privé des agents issus de l'ex-direction des Journaux officiels. Cette décision faisait suite à un contentieux individuel engagé par un ancien salarié de droit privé de la DILA, également membre du comité social, contre une décision de licenciement pour faute grave¹⁹.

Dans cette décision, le Conseil d'État a jugé que les missions exercées par la DILA en vertu de son décret institutif n° 2010-31 du 11 janvier 2010 étaient celles d'un service public administratif et que ses agents devaient par conséquent être considérés comme des agents de droit public.

B - Des conséquences importantes sur la gestion du personnel

Cette décision a amené à engager une importante réforme consistant à régulariser la situation des agents au regard du droit public en proposant un contrat en conformité avec les règles de droit public au 1^{er} janvier 2025.

¹⁹ Dans cette affaire, la DILA avait sollicité auprès de l'inspecteur du travail compétent l'autorisation de licencier M. B..., initialement engagé le 1^{er} mai 1997, comme électricien d'entretien à la direction des Journaux officiels par un contrat à durée déterminée transformé en contrat à durée indéterminée de droit privé le 16 mai 1997. Le contrat était conclu dans le cadre de la convention collective des cadres techniques régissant la presse quotidienne. Par décision du 29 octobre 2018, l'inspecteur du travail s'est déclaré incompétent pour statuer sur cette demande (à la date des faits, M. B... était devenu chef d'études et de projet et membre du comité social de la DILA) M. B... a été licencié pour faute grave le 12 novembre 2018. La ministre du travail, saisie d'un recours hiérarchique formé par M. B..., a rejeté ce recours par une décision du 16 mai 2019. Par un jugement du 10 juillet 2020, le tribunal administratif de Paris a rejeté la demande de M. B... tendant à l'annulation de cette décision. M. B... s'est pourvu en cassation contre l'arrêt du 29 mars 2022 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté son appel contre ce jugement.

De manière immédiate, elle a eu pour conséquence l'arrêt à la fin de l'année 2024 du plan de départ volontaire des agents de droit privé. En effet, tous les agents recrutés sur contrat de droit privé et éligibles au plan de départ volontaire anticipé devaient être partis avant le 31 décembre 2024 pour en bénéficier.

Pour l'ensemble des agents concernés, la décision du Conseil d'État a nécessité de réviser ou revenir sur de nombreuses dispositions concernant :

- leur régime de retraite complémentaire, du fait de l'obligation d'affiliation des contractuels de droit public à l'Ircantec²⁰ ;
- leur protection sociale complémentaire en santé et en prévoyance (au profit des couvertures mises en place à compter du 1^{er} janvier 2025 pour les services du Premier ministre) et le dispositif d'action sociale ;
- les règles de leur rémunération ;
- le nombre de leurs jours de congés et leur mode d'acquisition, ce qui a conduit pour les agents concernés à une réduction du nombre de jours de congés ;
- la représentation du personnel ;
- les règles de leur licenciement, avec la caducité de accords collectifs, ou de sanction disciplinaire.

Ces changements n'ont pas eu d'impacts financiers directs en 2024. Cependant, cette décision a contraint la DILA à revoir son schéma d'emplois pluriannuel puisqu'elle a accéléré les départs, prévus en 2025, pour en faire intervenir davantage en 2024.

C - Une activité intense pour régulariser les contrats au 1^{er} janvier 2025

Pour régulariser les contrats désormais de droit public et sécuriser leur transformation, la DILA s'est fait accompagner par un cabinet d'actuaire et un cabinet d'avocats spécialisés en droit public et en droit du travail. Elle a également échangé avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFFP), la direction de la sécurité sociale (DSS), la direction du budget (DB) et la CBCM.

S'agissant de la rémunération, des principes ont été arrêtés pour mettre en œuvre l'équivalence de rémunération prévue par la jurisprudence du Conseil d'État, tout en respectant les règles applicables aux agents contractuels de l'État et aux référentiels de rémunération des contractuels en vigueur.

S'agissant de la retraite complémentaire, une étude actuarielle a montré qu'une bascule à l'Ircantec aurait des conséquences très défavorables pour la plupart des agents concernés avec des cotisations plus élevées tout en ayant des perspectives de pension plus faible. Cette situation a été réglée à l'occasion de la LFI 2025 (article 195).²¹ Cet article permet de clôturer les régimes

²⁰ Article L 921-2-1 du code de la sécurité sociale.

²¹ I. – L'affiliation des agents de la direction de l'information légale et administrative et des salariés de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels de la République française recrutés sous contrat de droit privé au régime de retraite complémentaire géré par la caisse de pension de retraite de la société anonyme

de retraite complémentaire pour les personnels qui auraient vocation à être embauchés à compter du 1^{er} janvier 2025 tout en appliquant une « clause du grand-père » permettant de maintenir l'affiliation des assurés au 31 décembre 2024. Cette disposition est également l'occasion de donner à la caisse de pensions la base légale qui lui fait défaut et de prévoir une approbation de ses statuts par les ministres chargés du budget et de la sécurité sociale.

S'agissant de l'action sociale, il a été mis fin aux subventions à la Caisse de garantie des œuvres sociales, association qui portait le dispositif d'action sociale des agents de droit privé et qui devra changer d'objet.

S'agissant des instances de représentation, le comité social, qui était l'instance représentative des agents de droit privé, a pris fin le 24 septembre 2024, à l'expiration des mandats de ses membres. Une commission d'information et de dialogue a été mise en place jusqu'aux élections pour disposer d'un espace d'échanges avec des représentants des agents recrutés sur contrat de droit privé. Des élections professionnelles anticipées ont été organisées le 17 décembre 2024 pour élire un comité social d'administration et une commission consultative paritaire représentative de l'ensemble des salariés. Deux contentieux²² ont été engagés. La DILA a gagné en référé les deux contentieux qui font désormais l'objet de recours au fond.

Un accompagnement social a été mis en place, avec le recours à un psychologue du travail dédié, en complément de l'intervention du service social et de santé de la DILA.

Plus de 120 entretiens individuels ont été organisés, sous la responsabilité du directeur des ressources humaines, au cours du dernier trimestre 2024. Au cours de ces entretiens, la DILA a présenté :

- un avenant au contrat de travail ou un nouveau contrat (pour les agents qui ne disposaient pas de contrat écrit), mettant en conformité leur situation avec les règles du droit public ;
- une fiche financière détaillant la rémunération qui découlerait de cette régularisation.

Après l'entretien, les agents disposaient d'un délai d'un mois pour accepter ou refuser la proposition, l'absence de réponse valant refus. À l'issue, 116 agents ont signé leur contrat régularisé. Quatre ont refusé et font l'objet d'une procédure de licenciement pour refus de modification substantielle de leur contrat de travail.

de composition et d'impression des Journaux officiels de la République française et au régime complémentaire de retraite des cadres des Journaux officiels est réservée aux personnes recrutées avant le 1er janvier 2025 et qui remplissent les conditions d'affiliation au 31 décembre 2024.

II. – Les statuts et les règlements des régimes mentionnés au I ainsi que leurs modifications sont réputés approuvés à défaut d'opposition par les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget dans un délai de deux mois à compter de leur réception. Ces statuts et ces règlements sont transmis aux ministres mentionnés au premier alinéa du présent II avant le 30 juin 2025.

²² Un référé par le syndicat général du livre et de la communication écrite pour contester l'arrêt du comité social au 24 septembre et la mise en place de la commission de dialogue et d'information ; l'autre référé par la CFDT publique contre l'organisation d'élections professionnelles anticipées.

II - Un niveau de trésorerie très élevé

Au 31 décembre 2024, le montant de la trésorerie de la mission est de 889,3 M€, en augmentation de 55,7 M€. Le fonds de roulement augmente quant à lui de 53,5 M€, pour atteindre 898,5 M€. Le fonds de roulement et la trésorerie ont ainsi augmenté de près de 40 % entre 2019 et 2024. Comme déjà souligné par la Cour en 2023, **ce niveau de fonds de roulement est sans commune mesure avec les besoins en investissement de la DILA.**

Tableau n° 15 : évolution de la trésorerie

| (En M€) | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Var. 2023/2024 | Var. 2019/2024 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| Résultat net | 65,8 | 49,1 | 79,4 | 60,0 | 53,3 | 54,9 | 3 % | -16,6 % |
| Fonds de roulement | 648,4 | 685,6 | 750,1 | 800,1 | 845,0 | 898,5 | 6,3 % | 38,6 % |
| Trésorerie | 637,8 | 675,8 | 740,7 | 791,7 | 833,6 | 889,3 | 6,7 % | 39,4 % |

Source : DILA

Le niveau actuel de trésorerie résulte de l'accumulation de résultats comptables largement excédentaires sur les cinq dernières années. Par principe, les excédents des budgets annexes sont affectés à des dépenses spécifiques ou à des missions particulières. Or tel n'a pas été le cas pour le budget annexe POIA. Les efforts d'économies de la DILA, l'évolution de ses missions, le dynamisme des recettes ont permis de dégager des marges de manœuvre importantes traduites dans des projets en investissement, dont certains prennent d'ailleurs plus de temps que prévu, et d'absorber des évolutions en termes de gratuité de certaines redevances²³ sans réduire l'augmentation de la trésorerie disponible.

Mobilisée par l'Agence France Trésor (AFT) pour des placements sur les marchés interbancaires, cette trésorerie du budget annexe génère des produits financiers qui, s'ils ne sont pas comptabilisés dans les comptes du budget annexe, sont reversés au budget général. Son niveau élevé de fonds de roulement n'affecte pas la dette de l'État, dans la mesure où celle-ci prend en compte tous les comptes de l'État déposés au Trésor.

La nature des opérations qu'il supporte justifie juridiquement le recours à un budget annexe, conformément à l'article 18 de la LOLF. Toutefois, le constat, récurrent, d'une trésorerie très excédentaire, résultant de recettes dépassant largement et régulièrement les dépenses, pourrait conduire à s'interroger sur l'opportunité du maintien de cette procédure dérogatoire au principe de non affectation des recettes. À tout le moins, un prélèvement de cette trésorerie au bénéfice du budget général pourrait être institué par une disposition spécifique de la prochaine loi de finances.

²³ Certaines annonces légales sont devenues gratuites : avis de rétablissement personnel depuis le 1^{er} janvier 2018, gratuité des immatriculations de véhicules en cas de reprise depuis le 1^{er} janvier 2019, publications au Journal officiel des associations et des fondations d'entreprises au 1^{er} janvier 2020, publications au JOLD pour les annonces de changement de patronyme depuis la loi n° 2022-301 du 2 mars 2022.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

- 2. Recommandation nouvelle (direction du budget) : Prévoir un prélèvement de la trésorerie du budget annexe vers le budget général par une disposition de la loi de finances.*
-

Chapitre III

Mesure de la performance

I - Des objectifs et indicateurs inchangés

Les objectifs de la mission, recensés dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2024, restent stables par rapport aux années précédentes, s'inscrivant ainsi dans la durée et en adéquation avec la stratégie de la DILA, arrivée à échéance le 31 décembre 2024. Les indicateurs de la mission sont des indicateurs de résultat qui mesurent la croissance de l'activité, l'amélioration de la qualité de service et le retour sur investissement des projets engagés afin de satisfaire les besoins des usagers, en veillant à l'accessibilité aux services publics et en facilitant l'accès au droit.

L'indicateur « Accès aux informations et aux démarches administratives » se mesure grâce au nombre de visites sur les sites *service-public.fr* et *entreprendre.service-public.fr* ainsi que leur taux de satisfaction.

L'indicateur « Diffusion de la norme juridique » se mesure grâce au nombre de visites sur le site *legifrance.gouv.fr* ainsi que par le nombre d'abonnés au sommaire quotidien du Journal officiel.

Enfin, l'indicateur « Transparence du débat public » se mesure grâce au nombre de visites sur le site *vie-publique.fr* et sur le catalogue en ligne des éditions de la marque La Documentation française.

Ces indicateurs sont complétés par des indicateurs liés aux programmes. Ils concernent, l'amélioration de l'accès des entreprises à la commande publique et aux données économiques, l'efficacité des moyens engagés pour renforcer et sécuriser la chaîne de production et de diffusion du Journal officiel, l'optimisation du processus de production des machines à imprimer (programme 623) et l'efficacité de la gestion immobilière (programme 624).

II - Des résultats en nette augmentation

Les résultats ne sont pas encore définitifs mais les éléments communiqués par le responsable des deux programmes permettent de constater une nette amélioration et l'atteinte de nombreuses cibles. Toutefois, un changement d'outil de comptage des statistiques des sites internet est intervenu en juillet 2024. Cela peut conduire à des écarts par rapport à l'année précédente. Il conviendra de vérifier la tendance lors de l'exercice 2025.

La fréquentation du site *service-public.fr* continue sa progression, avec 674,7 millions de visites en 2024 contre 606,4 en 2023, ce qui représente une évolution de 11,45 %. La cible, fixée à 630 millions, est largement dépassée et devrait donc être actualisée. Ce bon résultat témoigne de l'utilité des services proposés, notamment lorsque l'actualité politique nécessite des démarches administratives du citoyen liées au vote (inscription sur les listes électorales, consultation de sa situation électorale, actualités, etc.). La force du positionnement du site en termes de référencement naturel contribue par ailleurs à la progression de l'audience. Les partenariats avec la direction interministérielle du numérique (DINUM), la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ou l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), qui veille notamment à la réduction de la fracture numérique affectant différents publics, ont également permis de mieux positionner le site au sein de l'écosystème des sites publics, l'articulation avec les maisons France services permettant un rapprochement avec les territoires²⁴.

Le taux de satisfaction s'élève, en 2024, à 79,5 %, en progression par rapport à 2023 (78,8 %) mais demeure toujours inférieur, de 5 points, à la cible fixée à 85 %. Selon la DILA, cet écart est à mettre en relation avec la hausse du nombre de visites et donc à la fréquentation de nouveaux usagers qui ont eu besoin d'un temps d'adaptation, surtout lorsqu'il s'agit d'un public éloigné de l'administration. En 2025, l'enquête réalisée du 20 novembre au 17 décembre 2024 sera exploitée pour améliorer le site et mieux répondre aux attentes des usagers.

La fréquentation du site *entreprendre.service-public.fr* s'élève à 46,7 millions de visites en 2024, contre 42,3 millions en 2023, soit une progression de 10,4 %. La cible de 38 millions est elle aussi largement dépassée. Ce site est devenu un site de référence pour les entreprises. Une nouvelle page d'accueil et de nouveaux contenus ont été introduits en 2024, notamment pour les entreprises en difficulté²⁵. L'objectif est d'aider les chefs d'entreprise à réagir dès l'apparition des premières fragilités. En janvier 2024, la première lettre d'information numérique, conjointement réalisée avec Bercy infos entreprises²⁶, a été diffusée à 800 000 abonnés. Le taux global de satisfaction du site est de 84,1 %, soit 7,2 points de plus qu'en 2023, une progression liée d'une part aux partenariats, d'autre part, aux évolutions fonctionnelles destinées à personnaliser l'information.

Pour sa part, le site *legifrance.gouv.fr* enregistre une augmentation de nombre de visites à hauteur de 9,45 % (182,7 millions en 2024 contre 166,9 en 2023). La cible de 160 millions devrait donc être actualisée. Ce constat est notamment lié aux évolutions constantes du site, à des ajouts de fonctionnalités ainsi qu'à divers travaux techniques permettant de fidéliser les utilisateurs et d'élargir l'audience, dont la satisfaction n'est cependant toujours pas mesurée à travers un indicateur. Par ailleurs, les liens entre *legifrance.gouv.fr* et *service-public.fr* contribuent à accroître la fréquentation. Pour faciliter l'accès au droit, l'accent a été mis, en 2024, au soutien des non professionnels du droit par l'intégration d'informations pratiques et le

²⁴ Cour des comptes, rapport d'évaluation sur le Programme France services (2020-2023), 4 septembre 2024

²⁵ Accessibles dès la page d'accueil, ces contenus ont été co-construits avec la direction générale des entreprises et plusieurs signataires du plan d'action sur l'accompagnement des entreprises en sortie de crise (Banque de France, Urssaf, etc.)

²⁶ Bercy info entreprises est un service du ministère de l'économie et des finances, composé de spécialistes en rédaction web et dédié à fournir des informations aux entreprises sous forme d'une lettre d'information hebdomadaire sur abonnement gratuit.

renforcement d'outils pédagogiques, sous forme de tutoriels mis en ligne sur la chaîne *Youtube* de Légifrance. Aux visites directes, s'ajoutent plus de 202 millions de demandes d'informations qui transitent par les applications interfacées (API BOAMP, API BALO, API BODACC, API associations et comptes associations).

Fin 2024, le nombre d'abonnés au Journal officiel s'élève à 135 536, en progression de 6,23 % par rapport à 2023, en dépit des purges régulières de données et des fonctionnalités de désabonnement offertes.

En revanche, le nombre de visites sur *vie-publique.fr* est en légère baisse en 2024 (29,1 millions contre 29,4 en 2023, soit -1,1 %) et s'éloigne encore plus de la cible de 35 millions de visites qui n'est donc toujours pas atteinte. Si des pics ont été observés à l'occasion des élections européennes et législatives et de la dissolution de l'Assemblée nationale, l'intérêt pour d'autres actualités semble s'être essoufflé par rapport à 2023 (informations relatives à la réforme des retraites, à l'immigration ou à l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution dans les débats parlementaires). En revanche, les abonnés sur les réseaux sociaux ont nettement augmenté et la lettre d'actualité « L'essentiel de Vie publique », lancée en octobre 2024, a recueilli 9 000 abonnés en trois mois, alors que le compte LinkedIn enregistrait 2 000 abonnés en trois semaines d'existence. Un partenariat initié en 2024 avec l'agrégateur de données *Datagora* est destiné à permettre le développement de la visibilité et de la notoriété de *vie-publique.fr* sur les réseaux sociaux pour toucher les jeunes.

Le nombre d'abonnés à la lettre d'actualité de la Documentation française est en forte progression, de +46,7 % en 2024.

Les résultats des indicateurs du programme 623 sont plus contrastés. En effet, le nombre de visites sur le site *BOAMP.fr* est en nette baisse (3,1 millions contre 5,7 en 2023), bien en dessous de la cible des 3,5 millions. Selon la DILA, cette régression peut être reliée à la baisse du volume de publications de 9 % mais également à la mise en place du nouveau système de collecte des annonces de marchés publics en janvier 2024. La plateforme d'intégration des avis de marchés publics (PIAMP) a conduit à interrompre l'accès direct depuis *BOAMP.fr* du formulaire de saisie de formulaires BOAMPweb, ce qui a pu également réduire le nombre de visiteurs.

Pour leur part, les rectificatifs publiés au Journal officiel sont de huit en 2024, en regard de 31 662 textes publiés, soit un taux de 0,03 %, meilleur qu'en 2023 (dix rectificatifs pour 33 627 textes) ; le plafond de neuf rectificatifs est donc respecté, conformément au plan de maîtrise des risques.

Enfin, du fait d'une consommation de papier en baisse de 12,7 % (508,3 tonnes contre 582,5 en 2023), le taux de gâche est de 1,6 % contre 2,3% en 2023. Le plafond cible de 4 % est dépassée. Des actions de maintenance préventive et curative sont mises en place en permanence pour fiabiliser et conserver les machines de production dans le meilleur état possible et, *in fine*, optimiser le processus de production.

Le seul indicateur du programme 624, relatif à la surface utile brute (SUB) de bureaux par résident est de 20,38 m² SUB par poste, pour une cible de 19,2 m². Ce résultat se dégrade par rapport à 2023 (19,2 m²), notamment du fait d'un nombre de départs plus important que prévu. Par ailleurs, dans le cadre de sa rationalisation immobilière, la DILA a engagé de lourds travaux fin 2024 pour créer des espaces supplémentaires de travail, intégrant un volet important

de rénovation énergétique. Ces travaux, destinés à accueillir, en 2026, les équipes actuellement au sein du site de Ségur, rendent des surfaces indisponibles²⁷.

Compte tenu de l'évolution contrastée des résultats de fréquentation des sites internet (avec des cibles parfois largement dépassées ou, au contraire, non atteintes), et de taux de satisfaction en deçà de l'objectif (*service-public.fr*), voire non mesurés (*legifrance.fr*), il serait pertinent de réviser leurs cibles et d'adapter les indicateurs en lien avec les nouveaux usages des données (API, réseaux sociaux), notamment dans le cadre du plan stratégique 2025-2027. Ce dernier doit être finalisé au cours de l'année 2025, le calendrier ayant évolué compte tenu du lancement récent d'un exercice de refondation de l'action publique par le nouveau gouvernement. Il conviendra de communiquer ce document à l'occasion de la note d'exécution budgétaire pour 2025.

²⁷ Sans ces surfaces indisponibles, le ratio de performance immobilière est à 19 m² par résident.

Annexes

Annexe n° 1 : état des recettes et des dépenses de la mission POIA en 2024 (en €)

| Dépenses | | Recettes | |
|---|--------------------|---|--------------------|
| <i>SECTION DES OPERATIONS COURANTES</i> | | | |
| Charges de personnel | 63 364 013 | Ventes de produits de services et de marchandises | 193 234 679 |
| Achats | 2 637 735 | Production stockée et immobilisée | 0 |
| Services extérieurs | 55 639 902 | Subvention d'exploitation | 0 |
| Autres services extérieurs | 4 657 923 | Autres produits de gestion courante | 1 032 092 |
| Impôts, taxes et versements assimilés | 19 000 | Produits financiers | 0 |
| Autres charges de gestion courante | 0 | Produits exceptionnels | 0 |
| Charges financières | 56 809 | Autres recettes | 268 717 |
| Charges exceptionnelles | 0 | | |
| Dotations aux amortissements | 0 | | |
| Résultat d'exploitation | 68 160 107 | | |
| Total brut hors FDC et ADP | 194 535 488 | Total brut hors FDC et ADP | 194 535 488 |
| FDC et ADP | 0 | FDC et ADP | 0 |
| Total brut y c. FDC et ADP | 194 535 488 | Total brut y c. FDC et ADP | 194 535 488 |
| <i>SECTION DES OPERATIONS EN CAPITAL</i> | | | |
| Amortissement financier | 0 | Reprise du résultat d'exploitation | 68 160 107 |
| Acquisition d'immobilisations | 12 326 371 | Dotations aux amortissements | 0 |
| Augmentation de stocks constatée en gestion | 0 | Produit brut des emprunts | 0 |
| Excédent reversé au Trésor | 0 | Autres recettes en capital | 23 565 |
| Utilisation et reprises de provisions | 0 | Diminution des stocks constatée en fin de gestion | 0 |
| Augmentation du fonds de roulement | 55 857 301 | Prélèvement sur le fonds de roulement | - |
| Total brut de la 2^e section | 68 183 672 | Total brut de la 2^e section | 68 183 672 |
| FDC et ADP | 0 | FDC et ADP | |
| Total brut y c. FDC et ADP | 68 183 672 | Total brut y c. FDC et ADP | 68 183 672 |
| Total brut hors FDC et ADP | 262 719 161 | Total brut hors FDC et ADP | 262 719 160 |
| À déduire (dépenses pour ordre) | - 68 160 107 | À déduire (recettes pour ordre) | -68 160 107 |
| Total net hors FDC et ADP | 194 559 053 | Total net hors FDC et ADP | 194 559 053 |

Source : DILA