

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 38

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : M. Thierry FOUCAUD

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
I. VERS UN SERVICE PUBLIC GRATUIT D'ACCÈS AU DROIT	5
A. LES ANNONCES LÉGALES DEVIENNENT MOINS COÛTEUSES POUR LES ANNONCEURS	6
a) La gratuité.....	6
b) Application de remises lorsqu'elles sont transmises via Internet	6
c) Évolution des seuils des marchés publics	6
B. LES JOURNAUX OFFICIELS DIFFUSENT L'INFORMATION GRATUITEMENT SUR LEUR PROPRE SITE	8
a) L'enrichissement du site de la direction des Journaux officiels	8
b) La chute des abonnements.....	8
C. LE SITE LÉGIFRANCE PERMET L'ACCESSIBILITÉ AUX TEXTES CONSOLIDÉS	9
a) L'enrichissement du site Légifrance.....	9
b) La baisse des recettes des services télématiques	9
II. ...QUI ENGENDRE UN DÉSÉQUILIBRE FINANCIER PATENT	11
A. DES DÉPENSES D'EXPLOITATION EN FORTE HAUSSE	11
a) La baisse des achats et des services extérieurs	11
b) Le renouvellement informatique	12
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE	13
a) La hausse des rémunérations à la direction des Journaux officiels	13
b) Une très forte augmentation des crédits affectés à la SACI-JO.....	13
c) Les œuvres sociales	14
d) Les effectifs devraient être stables.	14
C. L'INSUFFISANCE DES PRODUITS ELABORÉS SUR DES SUPPORTS MODERNES	15
a) Les cédéroms	15
b) La fin prochaine de la rediffusion.....	16

III. UN AVENIR INCERTAIN	17
A. DES INVESTISSEMENTS NON ENGAGÉS, DES PROJETS NON ABOUTIS	17
a) Des retards en matière d'investissement	17
b) Les réalités, réalisations et reports.....	18
c) Une modernisation des bases de données en panne.....	20
B. UN AUDIT SÉVÈRE DE LA COUR DES COMPTES ET UNE FORTE BAISSÉ DE L'EXCÉDENT VERSÉ AU TRÉSOR PUBLIC	20
a) La Cour a déploré l'absence de comptabilité analytique.....	20
b) Elle a critiqué la gestion sur divers points	20
c) Une baisse des excédents est constatée	21
C. DES INCERTITUDES JURIDIQUES	21
a) Une redéfinition des budgets annexes	21
b) Le problème juridique posé par la SACI-JO	22
c) Quel statut pour assurer dans les meilleures conditions la fabrication et la diffusion de nos données juridiques ?	22
EXAMEN EN COMMISSION	23

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1- La direction des Journaux officiels (DJO) a mis en œuvre avec succès le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information. Le citoyen a désormais la faculté d'accéder aux textes de loi gratuitement via le réseau internet comme annoncé par le Premier ministre le 2 octobre 2000 dans son discours prononcé aux assises parlementaires. Votre commission des finances qui avait milité depuis de nombreuses années en faveur de cette avancée démocratique ne peut que s'en féliciter. Toutefois ces bons résultats ont un coût. La DJO n'a pas été en mesure d'assumer seule cette mutation technologique. En 2002 la concession faite à Or-télématique prendra fin. L'ensemble des tâches du traitement des données juridiques seront soustraitées à un opérateur privé. Il aurait paru opportun que la DJO reprenne cette charge. On ne peut que regretter cette situation.

2- Les baisses de recettes des annonces ne mettent pas en danger, cette année, l'équilibre du budget annexe. La baisse des tarifs pour les raisons déjà évoquées, semble légitime. En effet ? la loi oblige les annonceurs à recourir aux services des Journaux officiels, l'Etat n'a pas de raisons objectives d'en retirer un profit sans rapport avec le coût supporté. Toutefois, afin de compenser la perte de recettes, la Direction des Journaux officiels devrait développer une politique commerciale dynamique.

3- La DJO est confrontée à des incertitudes juridiques auxquelles il faudra être attentif. A la suite de l'audit effectué l'an dernier par la Cour des comptes il a été relevé des insuffisances de gestion tant au plan comptable que des ressources humaines.

Par ailleurs, un problème juridique concernant les relations entre la SACI-JO et la DJO semble se poser.

A cela s'ajoute une nécessaire réflexion sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LO n°2001-692 du 1^{er} août 2001) et l'existence, dans sa forme actuelle, du budget annexe des Journaux officiels. Ces deux sujets pourraient se rejoindre et aboutir à une fusion des deux structures, qui pourrait prendre la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial. Il sera indispensable de s'assurer avec attention de l'avenir du personnel. Comme votre commission l'avait souhaité, le service public d'accès au droit se construit. La responsabilité de la publication des actes de l'autorité publique et des débats parlementaires ne doit pas échapper à la puissance publique. Il conviendra donc d'étudier avec la plus grande vigilance les évolutions juridiques qui s'annoncent.

I. VERS UN SERVICE PUBLIC GRATUIT D'ACCÈS AU DROIT

Après des années de forte hausse, les recettes des Journaux officiels prévues dans le projet de loi de finances pour 2002 connaîtront une baisse importante de 11,93%. Elles s'établiront à 169,847 millions d'euros (1,114 milliard de francs) contre 192,848 millions d'euros en 2001 (1,265 milliard de francs). Ce recul s'explique par une chute prévue des recettes d'annonces.

Évolution des prévisions de recettes d'exploitation (en euros)

Chapitres	Libellés	Réel 2000	Budget voté 2001	Prévisions 2002	2002/2001 en %
	<i>Compte 70-00</i>				
70-11	Ventes au numéro	6 589 548	6 097 961	5 335 716	-12,50
7012	Abonnements	7 750 001	6 860 206	6 097 961	-11,11
70-13	Annonces	161 582 430	168 151 266	146 812 672	-12,69
70-31	Ventes de déchets	122 545	15 245	15 245	0,00
70-40	Travaux	2 307 988	2 744 082	2 286 735	-16,67
70-50	Etudes				
70-6	Prestations de services	152 925	137 204	152 449	11,11
70-70	Ventes de marchandises	317 805	304 898	304 898	0,00
70-85	Frais de port et autres	7 647 035	6 860 206	7 165 104	4,44
70-88	Autres produits d'activités annexes	2 168 943	762 245	762 245	0,00
70881	<i>Ventes de copies</i>	135 936			
70882	<i>Bases de données</i>	1 786 984			
7088800	<i>Autres produits</i>	246 022			
709	Rabais, remises, ristournes accordées	-13 820			
	<i>Compte 75-00</i>				
75-00	Autres produits de gestion courante	1 172 839			
	<i>Compte 77-00</i>				
77-00	Produits exceptionnels	3 786 805	914 694	914 694	0,00
	Total des recettes	193 585 044	192 848 007	169 847 719	-11,93

A. LES ANNONCES LÉGALES DEVIENNENT MOINS COÛTEUSES POUR LES ANNONCEURS

Véritable source de financement du budget des Journaux officiels, le chiffre d'affaires tiré des annonces légales décroît. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette baisse :

a) La gratuité

Certaines annonces -concernant la création d'entreprises publiées au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODAC)- sont devenues gratuites à la suite d'une décision gouvernementale (décret n° 2000-587 du 29 juin 2000). Intervenue en juillet 2000, cette suppression de redevance représente un manque à gagner estimé à 22,86 millions d'euros environ (150 millions de francs) en année pleine.

b) Application de remises lorsqu'elles sont transmises via Internet

Depuis le 1^{er} juillet 2000, les annonceurs qui saisissent eux mêmes leurs annonces au Bulletin officiel des marchés publics (BOAMP) bénéficient d'une remise de 20 % sur les tarifs habituels. Cette formule a rencontré un certain succès puisque de mai à décembre 2000, 1 487 annonces ont été ainsi passées. De janvier à juin 2001, ce fut le cas pour 5.375 annonces, soit 7,3 % des annonces passées au BOAMP. Le montant des remises accordées à ce titre s'est élevé à 0,41 million d'euros (2,708 millions de francs). Les résultats sont encourageants.

Il était prévu que cette faculté soit offerte également pour les annonces passées au bulletin officiel des annonces légales (BALO). Ce projet semble abandonné. S'agissant des annonces relatives aux associations, il semble que la saisie, par l'annonceur, sera possible en 2002. Ce retard est fâcheux et confirme les difficultés que rencontrent les Journaux officiels pour développer la saisie des informations à la source pourtant recommandée depuis des années.

c) Évolution des seuils des marchés publics

La réforme des marchés publics et l'évolution des seuils de passation des marchés laissent à penser, c'est mathématique, qu'une très forte baisse des recettes du BOAMP interviendra en 2002.

Évolution des seuils

Seuil de publication obligatoire	Anciens seuils	Nouveaux seuils
Marchés de l'Etat	900.000 F 137.204 €	1.020.000 F 160.000 €
Marchés des collectivités territoriales	900.000 F 137.204 €	1.312.000 F 200.000 €
Achats sur factures	300.000 F 45.734 €	590.000 F 89.944 €

La Direction des Journaux officiels (DJO) prévoit un effondrement des recettes (16,76 millions d'euros soit 110 millions de francs) sur cette ligne. Cette estimation est basée sur l'année 2000 au cours de laquelle, dans l'attente des élections municipales, les collectivités territoriales ont souvent retardé leurs projets.

Par ailleurs, à l'heure actuelle 8% des annonces passées le sont pour des montants inférieurs aux montants légaux. Ces annonceurs « volontaires » n'ont pas de raison objective de modifier leur comportement. C'est pourquoi, au regard des résultats des années précédentes, ce pessimisme semble excessif.

Recettes d'annonces légales

(en millions d'euros)

	Réalisations 1999	Budget voté 2000	Réalisations 2000	Budget voté 2001	Prévisions PLF 2002
Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP)	58,24	63 ,27	67,16	83,85	67,07
Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)	75,31	74,70	71,85	60,99	53,36
Bulletin officiel des annonces légales et obligatoires (BALO)	18,14	18,29	19,62	19,21	22,87
Associations	3,05	3,2	3,1	3,81	3,2
Autres (JO, lois et décrets)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Total	155,04	159,77	161,58	168,1	146,8

La DJO prévoit donc une baisse de 12,69 %, pour l'ensemble des annonces, par rapport au budget voté pour 2001.

B. LES JOURNAUX OFFICIELS DIFFUSENT L'INFORMATION GRATUITEMENT SUR LEUR PROPRE SITE

a) L'enrichissement du site de la direction des Journaux officiels

Depuis quatre ans, la direction des Journaux officiels a progressivement diffusé sur internet ses publications périodiques les plus importantes, conformément aux instructions gouvernementales en la matière.

Le calendrier en a été le suivant :

- Juillet 1997 : Lois et décrets
- Novembre 1997 : Catalogue
- Juillet 1999 : Bulletin officiel des annonces des marchés publics
- Mai 2000 : Saisie en ligne des annonces des marchés publics
- Janvier 2001 : Bulletin officiel des annonces légales et associations

Le site de la direction des Journaux officiels a reçu 1,7 million de visites en 2000, correspondant à 100 millions de pages vues.

b) La chute des abonnements

Le nombre d'abonnements servis poursuit sa chute observée depuis quelques années. Les abonnements payants aux Lois et décrets, avec un recul de 4,6 % entre 1999 et 2000, résistent le mieux. En revanche, les abonnements aux BOAMP (- 12,5 %), BALO (- 8,2 %), associations (- 6,7 %) et aux éditions parlementaires (-6 %) enregistrent un plus net recul.

Les abonnements payants pâtissent également de la diffusion par les ministères et le Parlement de leur propres documents. L'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil économique et social mettent en ligne, dans des délais brefs, les comptes rendus de leurs travaux. Les ministères et les grandes institutions font de même.

Evolution du nombre d'abonnements servis pour les éditions papier

	1997	1998	1999	2000	2000/1999
Abonnements payants	238 106	226 311	221 626	212 082	-4,3%
dont :					
Lois et Décrets	48 913	46 981	45 304	43 238	-4,6%
Tables Lois et Décrets	15 363	14 613	13 997	13 289	-5,1%
Editions parlementaires (11 éditions)	31 817	30 542	29 196	27 431	-6,0%
BOAMP (3 éditions)	59 274	54 593	51 682	45 224	-12,5%
BODACC (3 éditions)	7 886	7 327	6 818	6 413	-5,9%
BALO	1 501	1 375	1 307	1 200	-8,2%
Associations	8 390	7 871	7 375	6 880	-6,7%
Autres éditions (dont bulletins officiels)	64 962	63 009	65 947	68 407	3,7%
Abonnements prépayés	17 987	17 848	17 349	18 463	6,4%
Total des abonnements servis	256 093	244 159	238 975	230 545	-3,5%

Fort logiquement, les recettes d'abonnement accusent une baisse. Les recettes escomptées pour 2002 s'élèvent à 6,097 millions d'euros (40 millions de francs) contre 6,86 millions d'euros (45 millions de francs) en 2001.

C. LE SITE LÉGIFRANCE PERMET L'ACCESSIBILITÉ AUX TEXTES CONSOLIDÉS

a) L'enrichissement du site Légifrance

Le site Légifrance, sous la responsabilité de OR-télématique, diffuse gratuitement sur internet plus 1.300 lois et 13.000 décrets consolidés. Les mises à jour des textes sont effectuées au plus tard dix jours après leur parution au Journal officiel. On ne peut que se féliciter de cette réussite qui va au-delà de ce qui était prévu.

b) La baisse des recettes des services télématiques

En conséquence, les services télématiques payants marquent une importante baisse de fréquentation et, de ce fait, les recettes qui en sont retirées décroissent.

Évolution du nombre de consultations sur JOEL, JOELECO, BALO et BOAMP

	1997	1998	1999	2000	2000/1999
JOEL -Journal Officiel et Fonctionnaire	1 295 314	1 259 284	1 018 291	715 552	-29,8%
dont :					
Lois et Décrets	489 398	589 785	456 085	314 930	-31,1%
Avis et concours	172 589	149 230	113 729	90 305	-20,3%
Traitements des Fonctionnaires	84 896	81 897	77 126	48 013	-37,7%
Catalogue JO et JOCE	271 699	248 736	212 193	150 168	-29,2%
Autres	276 732	189 636	159 158	112 136	-29,6%
JOELECO - BALO - BOAMP	279 569	292 155	289 069	188 216	-34,9%
dont :					
Indices	51 658	47 123	40 007	34 251	-15,0%
BALO	72 693	67 953	62 145	49 643	-21,0%
BOAMP	155 218	177 079	186 917	104 322	-44,4%

L'ensemble des connexions décroît fortement. Les éditions économiques sont particulièrement touchées avec un tiers de connexions en moins en un an.

**Évolution des recettes des services télématiques
de la direction des Journaux officiels**

en millions d'euros

	1997	1998	1999	2000	2000/1999
Journal officiel et fonctionnaire	0,54	0,54	0,54	0,46	-16,1%
Joel,Boamp,Balo	0,23	0,26	0,15	0,09	-36,1%
Total	0,77	0,80	0,69	0,55	-20,4%

Les recettes totales régressent de 20,4 %. L'an dernier déjà, l'on s'était interrogé sur l'utilité de conserver ces bases; la question se pose avec plus d'acuité encore cette année.

II. ...QUI ENGENDRE UN DÉSÉQUILIBRE FINANCIER PATENT

Les dépenses d'exploitation

(en millions d'euros)

	Budget voté 2001	Projet budget 2002	Evolution en %
Chap. 60 : Achats et variation prix du papier	23,39	20,04	-14,32
Chap. 61 et 62 : Services extérieurs	26,83	25,91	-3,43
Chap. 63 : Impôts et taxes	0,81	0,83	2,47
Chap. 64 : Charges de personnel	92,65	103,48	11,69
<i>dont S.A.C.I.J.O.</i>	51,37	60,66	18,08
Autres dépenses	0,41	0,41	0,00
Charges exceptionnelles et financières	0,44	0,44	0,00
Amortissements	5,76	5,76	0,00
Total	150,29	156,87	4,38
Excédent	42,56	12,98	-69,50

A. DES DÉPENSES D'EXPLOITATION EN FORTE HAUSSE

Les dépenses d'exploitation enregistrent une hausse de plus de 4,38 %, contre 2,5 % l'an dernier.

a) La baisse des achats et des services extérieurs

Les achats passeront de 23,39 à 20,04 millions d'euros, soit une baisse de 14,34 %. La moitié de cette baisse est imputable à la stabilisation du prix du papier qui semble acquise cette année ; l'autre moitié s'explique par un transfert de crédits en faveur de la SACI-JO.

Les services extérieurs, c'est-à-dire la sous-traitance, enregistrent un fort recul.

Les dépenses de sous-traitance

(en millions d'euros)

	1999	2000	Évolution en%
Photocomposition	4,65	4,06	-12,7
Impression-façonnage	0,39	0,16	-59,46
Total	5,04	4,22	-16,36

La sous-traitance représente près d'un quart des pages publiées par la Direction des journaux officiels. Le volume reste stable mais les prix des prestataires ont chuté. En effet, en août 2000 les marchés d'impression et de photocomposition ont fait l'objet d'une mise en concurrence qui a abouti à une forte baisse des prix des fournisseurs.

La prévision de dépense pour 2002 est de 4,57 millions d'euros, soit une hausse de 8,5 % par rapport aux dépenses 2000.

Votre commission est en droit de s'interroger : l'application des nouveaux prix a abouti, en cinq mois seulement (d'août à décembre 2000) à une baisse des dépenses de 16 % sur l'ensemble de l'exercice. En année pleine l'effet devrait logiquement être de l'ordre du triple. En 2002, l'installation d'une nouvelle machine «5 couleurs » aura pour conséquence de neutraliser l'utilisation d'une machine durant un mois environ. Dans ce laps de temps un nombre important de travaux seront sous-traités. C'est la raison pour laquelle le crédit inscrit sur ce poste est en hausse pour 2002. Toutefois, il semble que la DJO fasse preuve d'un certain pessimisme dans sa prévision.

b) Le renouvellement informatique

Les dépenses informatiques connaissent une forte croissance (+15,2 %) passant de 1,58 à 1,82 million d'euros. Cette augmentation s'explique par la nécessité de remplacer 100 postes de travail et les serveurs qui y sont liés. Ce matériel date d'une dizaine d'années. Par ailleurs, le système de sauvegarde des informations sera entièrement rénové (0,099 million d'euros).

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE

a) La hausse des rémunérations à la direction des Journaux officiels

Les traitements des fonctionnaires de la DJO augmentent de 3.600 euros. Cette hausse est liée à la revalorisation des traitements de la fonction publique (+ 0,5 % le 1^{er} mars et + 0,7 % le 1^{er} décembre 2002).

Les salaires des ouvriers et employés, qui bénéficient de la convention collective de la Presse parisienne, connaissent une progression de 589.000 euros.

b) Une très forte augmentation des crédits affectés à la SACI-JO

La dotation à la Société de composition et d'impression des journaux officiels enregistre une forte hausse (+18,09 %) pour trois raisons :

- un accord intervenu dans le Presse parisienne, convention collective qui s'applique au personnel de la SACI-JO, prévoit une augmentation des salaires de 1,8 %, soit pour 2002, 2,097 millions d'euros.

- une provision de 5,03 millions d'euros (33 millions de francs) destiné au financement d'un nouveau dispositif de cessation anticipée d'activité prévu par un accord du 20 octobre 2000 entre le Syndicat de la Presse parisienne et le comité intersyndical du livre CGT. Cet accord pourrait, au cours des cinq prochaines années, concerner 160 ouvriers de la SACI-JO.

Ce nouveau système vise à rajeunir les effectifs sans pour autant prévoir le remplacement poste par poste des ouvriers. La direction de la SACI - JO décidera elle-même des embauches. Dès 2001, 66 ouvriers sont éligibles au dispositif et le coût estimé de la mesure est de plus de 76.000 euros par départ (près de 500.000 francs).

La DJO, en vertu de la convention qui la lie à la SACI-JO, doit rembourser cette dernière, sur facture, des sommes engagées. Elle acquitte donc la taxe sur la valeur ajoutée au taux normal de 19,6 %. Sur cette dépense particulièrement importante, cela représente 0,824 million d'euros (5,4 millions de francs). De plus, la DJO n'a aucun droit de regard sur les nouvelles embauches, elle ne peut donc pas parier, à terme, sur des économies ou des évolutions des tâches des personnels relevant de la SACI-JO.

- enfin, il est effectué une remise à niveau des crédits de la SACI - JO qui bénéficiait auparavant de virements d'ajustement en cours d'année. Pour l'exercice 2000 un virement de 3,018 millions d'euros (19,8 millions de francs) avait été nécessaire. Pour 2002, un redéploiement de 2,286 millions d'euros (15 millions de francs) est effectué. Il est légitime de s'interroger sur la capacité qu'aura la SACI-JO de financer l'ensemble de ses dépenses ; il est fort probable que cette remise à niveau sera insuffisante.

c) Les œuvres sociales

Tant à la SACI-JO qu'à la DJO, les crédits dévolus aux œuvres sociales connaissent un fort accroissement.

La SACI-JO bénéficie d'un accroissement de ses crédits de 10.000 euros, conséquence de la hausse des rémunérations.

Cette année le comité social de la DJO enregistre une hausse de plus de 14 %, les crédits passent de 0,4 à 0,457 million d'euros. La DJO a souhaité que son comité soit mieux doté afin que ses agents bénéficient de prestations semblables à celles des salariés de la SACI-JO. Une certaine égalité de traitement a ainsi été rétablie.

Au total ce sont plus de 10 millions d'euros supplémentaires qui seront consacrés aux rémunérations du personnel.

d) Les effectifs devraient être stables.

L'effectif du personnel titulaire est constant. Toutefois, à la suite d'une erreur matérielle dans la loi de finances pour 2001, un poste de chef de service administratif avait été supprimé. Il est cette année rétabli.

**Evolution par catégorie des effectifs de la direction des Journaux Officiels et de la SACI-JO
de 1991 à 2001 (au 31 décembre, sauf pour 2001 arrêté au 30 juin)**

Année	Direction			SACI-JO			Total Direction et SACI-JO
	Titulaires ⁽¹⁾	Temporaires	Total	Titulaires	Temporaires	Total	
1991	611 (a)	27	638	403	47	450	1 088
1992	599 (b)	26	625	400	51	451	1 076
1993	633 (c)	40	673	400	51	451	1 124
1994	624 (d)	32	656	400	44	444	1 100
1995	621 (e)	21	642	402	18	420	1 062
1996	621 (f)	23	644	402	18	420	1 064
1997	620 (g)	42	662	402	18	420	1 082
1998	622 (h)	29	651	402	18	420	1 071
1999	626 (i)	39	665	402	18	420	1 085
2000	628 (j)	41	669	402	18	420	1 089
2001 (30/06/01)	621 (k)	63	684	402	18	420	1 104

⁽¹⁾ Fonctionnaires, personnels administratifs, personnels techniques : avec déduction du temps partiel converti en temps plein : a = 605, b = 592, c = 627, d = 603, e = 608, f = 614, g = 611, h = 611, i = 614, j = 616, k = 610

^{o)} dont 37 agents de l'ex CNIJ

C. L'INSUFFISANCE DES PRODUITS ELABORÉS SUR DES SUPPORTS MODERNES

a) Les cédéroms

La DJO travaille dans un environnement contraint, ses missions sont strictes. Elle n'est pas un éditeur mais elle assure des tâches de production et de diffusion. De ce fait, elle n'a pas de réelle culture éditoriale.

Comme les années précédentes, il faut déplorer le faible renouvellement des produits à haute valeur ajoutée. Depuis le succès - qui naturellement s'émousse (1,63 million d'euros en 2000 contre 2,05 millions d'euros en 1999) de l'édition sur CD-room, de la collection « 50 ans de JO », la DJO n'a pas produit de nouveautés. Par ailleurs, la Cour des comptes

diffuse désormais ses documents sur internet. Les recettes sont donc de plus en plus faibles.

Chiffre d'affaires facturé pour les Cédéroms

en millions d'euros

	1997	1998	1999	2000	2000/1999
Lois et Décrets	0,54	0,08	-	-	-
50 ans de J.O.	-	2,04	2,05	1,63	-20,3%
Cour des Comptes	0,06	0,05	0,01	-	-
Infocodes	-	0,04	0,08	0,20	-
Total	0,60	2,21	2,14	1,83	-22,2%

b) La fin prochaine de la rediffusion

On observe cette année un redressement des recettes tirées des bases de données. Toutefois, en 2002, les recettes escomptées seront stables à un niveau relativement faible, 0,76 million d'euros, si ce n'est quasiment nul, car la concession faite à OR-télématique pour les bases de données juridiques s'éteindra. L'appel d'offre a conduit la DJO à choisir l'actuel concessionnaire pour assurer désormais gratuitement, à l'intention du grand public, les tâches qu'il effectuait jusqu'à présent à titre payant. Le montant du marché pour 2002 s'élève à 1,6 millions d'euros (11 millions de francs). La DJO n'est pas en mesure d'indiquer à quelle date la concession prendra fin ; cette incertitude est difficile à comprendre, car l'opérateur reste le même, ce qui devrait permettre une transition simple et sans problèmes techniques.

Votre commission des finances se félicite de la fin de la concession mais néanmoins regrette comme l'an passé que les tâches qui y sont liées ne soient pas réintégréées au sein de la DJO.

Evolution des recettes de rediffusion

en euros

	1997	1998	1999	2000	2000/1999
Redevances des rediffuseurs d'annonces légales	1,03	1,01	0,90	1,13	25,0%
Redevances de rediffusion des banques de données juridiques	1,10	0,44	0,17	0,14	-18,6%
Total des redevances	2,13	1,45	1,07	1,27	18,0%

III. UN AVENIR INCERTAIN

A. DES INVESTISSEMENTS NON ENGAGÉS, DES PROJETS NON ABOUTIS

Situation des dépenses en capital en 2000 et 2001 et prévisions 2002 (en euros)

Chapitre	Objet	2000	2001	2002	%
		Dépenses nettes	Budget voté	Prévisions	2002/2001
82.01	Acquisitions d'immobilisations	2 146 041,61	4 338 699,03	915 000	-78,91
82.02	Investissement informatique	414 802,16	2 058 061,73	610 000	-70,36
83.00	Augmentation des stocks fin gestion	47 872,06	-	0	
84.00	Excédent reversé au Trésor	45 094 419,30	42 533 275,81	12 977 000	-69,49
	Augmentation du fonds de roulement	9 659 952,27	-	4 234 004	
	Total de la section	57 363 087,40	48 930 036,57	18 736 004	-61,71
A déduire (dépenses pour ordre)					
	Dotations aux amortissements	6 325 755,37	5 758 958,44	5 758 958	0,00
	Excédent de l'exercice	50 470 030,45	42 559 085,12	12 977 046	-69,51
	Variations de stocks	68 515,11	-	0	
	Augmentations des stocks	47 872,06	-	0	
	Total des déductions	56 912 172,99	48 318 043,56	18 736 004	-61,22

a) Des retards en matière d'investissement

Étant donné l'ampleur des mutations technologiques de l'outil de travail des journaux officiels, le Sénat insiste chaque année sur l'impérieuse nécessité de doter convenablement le budget en matière d'investissement.

Cette année, il est légitime de s'interroger sur l'utilisation des autorisations de programme et des crédits de paiement.

En effet, en 2000, le taux de consommation des crédits n'a été que de 34,88 %. Sur le premier trimestre 2001, ce taux n'atteint que 50 %.

Plusieurs facteurs expliquent cela :

- les investissements sont très lourds et techniquement forts complexes. De ce fait, la passation des marchés et la rédaction des cahiers des charges prennent beaucoup de temps. Il faut compter au moins onze mois entre la décision en loi de finances d'un remplacement d'un outil de production et la livraison dudit équipement.

- par ailleurs, les fournisseurs du secteur de l'imprimerie travaillent dans le secteur concurrentiel et n'ont pas l'habitude de répondre à des appels d'offres ; de ce fait, il n'est pas exceptionnel que leurs réponses ne soient pas faites dans les règles du droit des marchés publics. Il est pas rare de devoir passer plusieurs fois une même annonce pour obtenir une offre valable sur le plan légal, ce qui retarde encore les réalisations d'investissements.

Entre complexité technique et lourdeurs administratives, les Journaux officiels rencontrent bien des difficultés sur le chemin de la modernisation de leur outil de production.

Pour 2002, les investissements devraient régresser de 70 %, passant de 2,058 millions d'euros à 0,610 million d'euros. Cette sous-dotation est regrettable mais, il faut se rendre à l'évidence : les projets engagés depuis plusieurs années ont pris trop de retard et la DJO ne peut projeter des investissements lourds dont elle ne pourrait assurer la mise en œuvre.

b) Les réalités, réalisations et reports

Chapitre	Nature	Reports au 01.01.2001		Budget 2002	
		<i>en euros</i>		Mesures nouvelles	
		Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
82251	Installations complexes	96.347	102.598	7.622	7.622
822542	Compogravure	0	0	60.979	389.507
	Photogravure	380.817	397.739	67.077	54.881
822543	Machine 5 couleurs	0	117.080	0	0
	Station d'enroulement	0	0	473.354	689.507
	Façonnage	88.420	-535.096	15.244	7.622
	Matériel d'expédition	0	0	442.102	68.602
822547	Manutention	135.069	-80.797	6.860	6.860
822548	Matériel divers	4.725	7.317	15.244	15.244
Total		705.378	8.841	1.088.482	1.239.845

Au chapitre 82251 «Installations complexes », les crédits reportés (0,632 million de francs en autorisations de programme et 0,673 million de francs en crédits de paiement) sont destinés à l'installation d'un nouvel autocommutateur téléphonique. L'opération a été retardée en raison de la nécessité d'effectuer une étude préalable, non prévue à l'origine. L'autocommutateur devrait être installé au cours de l'année 2002. 0,05 million de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sont inscrits en 2002 afin de solder l'opération.

Au chapitre 822542 «Matériel de photogravure CTP », les crédits reportés (2,498 millions de francs en autorisations de programme et 2,609 millions de francs en crédits de paiement), concernent l'installation « d'ordinateurs à plaque ». Deux d'entre eux –destinés aux éditions des Lois et décrets, bulletins officiels etc .- ont été installés ; un troisième, destiné à la fabrication des ouvrages tels que les codes, le sera en 2002. Cette opération a pris du retard du fait de la complexité technique de l'équipement et de sa provenance (le Danemark). 0,4 million de francs en autorisations de programme et 0,25 million de francs en crédits de paiement inscrits en 2002 afin de solder l'opération.

Au chapitre 822543 « Matériel d'impression », 0,768 million de francs de crédits de paiement étaient reportés. Ils sont destinés à financer le solde de l'achat d'une machine d'impression à cinq couleurs. Sa livraison est prévue pour juin 2002. Cet investissement a nécessité le réaménagement des ateliers et des frais annexes qui ont été couverts par les crédits de paiement inscrits au chapitre 822544 pour 3,5 millions de francs destinés à l'origine à l'achat de matériel de façonnage.

Sur ce même chapitre sont inscrits pour 2002, 3,105 millions de francs en autorisations de programme et 2,305 millions de francs en crédits de paiement, destinés à acquérir l'an prochain, une station d'enroulement Ferag, qui le sera l'an prochain.

Au chapitre 822544 «Matériel de façonnage » les crédits reportés (0,580 million de francs en autorisations de programme et -3,510 millions de francs en crédits de paiement), concernent le virement ci-dessus cité. Le massicot droit a été acquis en 2001.

Sur ce même chapitre, sont inscrits pour 2002, 3,9 millions de francs en autorisation de programme et 0,450 million de francs en crédits de paiement, afin de financer l'achat de trois chaînes STIMA destinées à l'expédition ; elles seront commandées en 2002. Un acompte sera payé en 2002 et le solde en 2003.

Toujours sur ce même chapitre, sous l'intitulé « Matériel de manutention », les crédits reportés (0,886 million de francs en autorisations de

programme et –0,530 million de francs en crédits de paiement), ont servi de variable d'ajustement pour l'achat de la machine d'impression.

c) Une modernisation des bases de données en panne

A la suite du conflit qui a opposé la Société Siemens et la direction des Journaux officiels, la modernisation des bases de données n'a pas été achevée.

B. UN AUDIT SÉVÈRE DE LA COUR DES COMPTES ET UNE FORTE BAISSÉ DE L'EXCÉDENT VERSÉ AU TRÉSOR PUBLIC

Un audit a été conduit par la Cour des comptes en 2000 et 2001. Il en ressort que la gestion des Journaux officiels est contestable.

a) La Cour a déploré l'absence de comptabilité analytique

Au cours de l'élaboration de ce rapport, et de l'exploitation des réponses au questionnaire budgétaire, l'état de la comptabilité analytique a été évalué. De nombreuses incohérences ont été relevées et s'expliquent par des modifications des clés de répartition et par des prises en charge erronées des coûts.

En conséquence, il n'est possible de connaître les prix de revient des différentes éditions, ni de comparer leur évolution d'une année sur l'autre. La DJO a assuré qu'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un outil de comptabilité analytique, dont le marché est en cours de passation, devrait résoudre ce problème. Votre commission s'inquiète toutefois du délai qui sera nécessaire à l'achèvement du projet.

b) Elle a critiqué la gestion sur divers points

- Elle a regretté le sureffectif constaté dans les ateliers de production et a remarqué que la DJO ne parvenait pas à le justifier.

- D'un point de vue technique, la gâche papier a été jugée trop importante, et le développement de la saisie à la source trop lente. A l'occasion de chaque loi de finances, ce dernier point est évoqué. Chaque année la DJO promet d'avancer mais il semble que c'est un vain pieu tant les résistances au changement sont grandes.

- Enfin, elle a jugé trop flou le plan de qualité de service public à l'usager.

La Cour des comptes a dressé un ensemble de recommandations et s'apprête à effectuer un nouveau contrôle afin de constater l'état d'avancement des diverses réformes qu'elle a préconisées.

c) Une baisse des excédents est constatée

Pour la première fois depuis plusieurs années, l'excédent d'exploitation est en baisse. Pour 2002, il chute fortement et atteint 12,97 millions d'euros. Toutefois, les sous-estimations constatées les années précédentes peuvent laisser penser qu'il sera supérieur à cette prévision.

Montant des reversements annuels au Trésor		
	Prévus	Constatés
1999	139.000.000 francs au BV (21.190 413,4 euros)	319.928.000 francs (48.772.709,2 euros)
2000	247.000.000 francs au BV (37.654.907,3 euros)	295.800.000 francs (45.094.419,3 euros)
2001	279.000.000 francs au BV (42.533.275,8 euros)	
2002	85.124.000 francs au projet de budget (12.977.000 euros)	

C. DES INCERTITUDES JURIDIQUES

Deux types d'incertitudes juridiques se présentent :

a) Une redéfinition des budgets annexes

A la suite de l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001), le champ des budgets annexes se trouve redéfini et restreint.

« Article 18 : Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services »

Les Journaux officiels pourraient ne plus entrer dans cette nouvelle définition. Il sera donc nécessaire, d'ici à 2005, date d'entrée en vigueur de l'article, de revoir le statut de cette direction.

b) Le problème juridique posé par la SACI-JO

S'agissant de la SACI-JO, le Secrétariat général du gouvernement a confié une étude au Conseil d'Etat l'an dernier, sur la nature des relations juridiques qu'elle entretient avec la DJO. La nature de convention qui lie la DJO à la SACI-JO semble contraire au droit européen des marchés. Le rapport a conclu à la nécessité de faire évoluer la situation. M. Dieudonné Mandelkern, conseiller d'état honoraire, a été nommé pour de coordonner les contacts entre l'Etat, la DJO et le personnel de la SACI-JO.

Il ressort des diverses études, qu'il pourrait être envisagé de fusionner la SACI-JO et la DJO, au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

c) Quel statut pour assurer dans les meilleures conditions la fabrication et la diffusion de nos données juridiques ?

Ces deux incertitudes juridiques ci-dessus évoquées, incitent, cette année à une réflexion globale sur l'organisation et la responsabilité de la publication des actes de l'autorité publique et des débats parlementaires. Étant donné son importance pour notre démocratie, elle ne doit pas échapper à la puissance publique. Il ne s'agit pas de faire des choix uniquement dictés par des contingences matérielles, mais fondés sur un ensemble de critères parmi lesquels la compétence d'un personnel d'expérience, la qualité de l'organisation et la sûreté de l'information.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le Jeudi 25 octobre 2001, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du budget des Journaux Officiels.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a indiqué que le budget annexe pour 2002 était en baisse de 11,93 % et s'établissait à 169 millions d'euros. Il a expliqué que globalement les crédits destinés aux dépenses d'exploitation augmentaient de 4,4%, tandis que les recettes baissaient de plus de 11%.

Il a ensuite exposé ses trois observations.

Il a constaté dans la première que les recettes retirées des annonces légales pour 2002 seraient en forte baisse. Il a expliqué que le Gouvernement avait décidé la gratuité des annonces du bulletin officiel des annonces civiles et commerciales relatives à la création d'entreprise. Il a fait remarqué que les annonces passées au bulletin officiel des marchés publics marquaient une baisse particulièrement sensible et ce, pour deux raisons. La première relève de la ristourne accordée aux annonceurs qui saisissent eux-mêmes leurs annonces via internet. La seconde, at-il expliqué, tient à la réforme du code des marchés publics, qui aboutira à un relèvement des seuils, et entraînera une baisse du nombre d'annonces.

Il a fait remarqué que la diminution des tarifs lui semblait légitime : la loi oblige les annonceurs à recourir aux services des journaux officiels. L'Etat n'avait pas de raisons objectives d'en retirer un profit sans rapport avec le coût supporté. M Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a insisté pour que la direction des journaux officiels développe une politique commerciale plus dynamique afin de compenser ces pertes.

Dans sa deuxième observation, il s'est félicité de la mise en œuvre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information. Il a expliqué qu'un véritable service public gratuit d'accès au droit se mettait en place et a rappelé que la commission des finances avait milité depuis de nombreuses années en faveur de cette avancée démocratique.

Il s'est ensuite interrogé, dans une troisième observation d'ordre plus général, sur le cadre juridique au sein duquel ce service public devait s'exercer.

Il a rapporté qu'à la suite d'un audit effectué par la Cour des comptes une réorganisation des relations juridiques entre la direction des journaux officiels et la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels semblait nécessaire. Il a indiqué que M. Dieudonné Mandelkern, conseiller d'Etat honoraire, s'était vu confier une mission de concertation entre l'Etat, la direction des journaux officiels et la société anonyme de composition et

d'impression des journaux officiels, afin de trouver une solution. Il a rappelé qu'une attention particulière devrait être apportée au sort du personnel.

De plus, il a abordé les conséquences de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001), qui pourraient entraîner la disparition du budget annexe. Il a insisté pour que la responsabilité de la publication des actes de l'autorité publique et des débats parlementaires, quelle que soit la solution juridique retenue, n'échappe pas à la puissance publique. M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a rappelé que le Parlement était directement concerné puisque ses débats sont publiés au journal officiel conformément à l'article 33 de la Constitution.

Mme Marie-Claude Beaudeau a ensuite interrogé le rapporteur spécial sur une éventuelle délocalisation de l'activité, sur la forte hausse des crédits inscrits pour les rémunérations et sur la réintégration au sein de la direction des journaux officiels des bases de données juridiques.

En réponse, M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a indiqué qu'à sa connaissance aucun projet de délocalisation n'était envisagé. S'agissant des crédits de personnel, il a expliqué que la hausse des crédits s'expliquait en grande partie par la provision de 5 millions d'euros effectuée, en vue du financement des cessations d'activité en vertu des accords du 20 octobre 2000 conclu entre le syndicat de la presse parisienne et le comité intersyndical du livre Confédération générale du travail (CGT). Quant à la réintégration des tâches liées aux bases de données juridiques, M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial, a regretté que la direction des journaux officiels ne soit pas en mesure d'y faire face. Il a expliqué qu'à l'issue d'un appel d'offre le marché de sous-traitance avait été attribué à l'actuel concessionnaire.

En réponse à M. Roland du Luart, vice-président, qui s'interrogeait sur l'avenir du personnel, il s'est dit lui aussi préoccupé et a indiqué qu'il veillerait, dans la mesure de ses moyens, à ce qu'un accord équitable pour tous soit trouvé.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget annexe des journaux officiels.