

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

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 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

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. Pierre GAMBOA.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voix les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 47) et In-5° 663.
Sénat : 68 (1984-1985)

Loi de Finances - Journaux Officiels.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|--------------|
| PRINCIPALES OBSERVATIONS | 3 |
| <i>EXAMEN EN COMMISSION.....</i> | <i>5</i> |
| <i>INTRODUCTION : PRESENTATION DES CREDITS</i> | <i>7</i> |
| <i>OBSERVATIONS DE LA COMMISSION.....</i> | <i>9</i> |
| I. L'EQUILIBRE FINANCIER EST REALISE DANS DES CONDITIONS PREOCCUPANTES | 9 |
| <i>A. Les facteurs du déficit</i> | <i>9</i> |
| <i>B. Un déficit sous-évalué</i> | <i>10</i> |
| II. LA MODERNISATION DES TECHNIQUES DE PRODUCTION | 13 |
| <i>A. Les étapes de la modernisation</i> | <i>13</i> |
| <i>B. Les conséquences financières de la modernisation</i> | <i>14</i> |
| III. LES CONSEQUENCES SOCIALES DE LA MODERNI- SATION | 17 |
| <i>A. L'évolution des effectifs.....</i> | <i>17</i> |
| <i>B. Les perspectives de l'emploi à moyen terme</i> | <i>19</i> |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Les conditions dans lesquelles se trouve réalisé l'équilibre financier du budget annexe doivent être relevées.

En 1982, 1983 et 1984, le budget soumis au vote du Parlement a été préparé sur la base d'augmentation tarifaires qui n'ont pas été effectuées. La subvention d'équilibre a donc dû être systématiquement majorée en cours d'exercice.

2) La modernisation des techniques d'impression, menée selon le calendrier prévu, pourrait toutefois contribuer au rétablissement de l'équilibre financier du budget annexe.

3) L'évolution des effectifs, en 1984, fait apparaître une légère diminution ; en 1985, une relative stabilité devrait être préservée. Mais à plus long terme, des menaces pèsent sur l'emploi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 octobre 1984 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen du budget annexe des Journaux Officiels (projet de loi de finances pour 1985).

M. Pierre Gambon, rapporteur spécial, a présenté ses observations sur l'évolution du budget annexe.

M. Edouard Bonnefous, président, s'est inquiété de la hausse excessive du tarif des annonces qui risque d'entraver la création d'entreprises.

La commission a alors décidé, conformément aux conclusions de son rapporteur spécial, de proposer au Sénat l'adoption du budget annexe des Journaux Officiels (projet de loi de finances pour 1985).

INTRODUCTION

PRESENTATION DES CREDITS

1) Les dépenses et les recettes du budget annexe des Journaux Officiels s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 1985, à 441.065.756 francs. La dotation du budget annexe connaît une augmentation de 12,7 % par rapport à 1984 en francs courants, ce qui représente une progression de 7,85 % en francs constants, avec une hausse prévisionnelle des prix de 4,5 %.

2) Au titre des recettes, la part des recettes propres provenant des ventes, abonnements et annonces atteint 91,7 % du total. La subvention d'équilibre, inscrite au budget des services généraux du Premier Ministre représente donc 8,3 % des ressources.

L'estimation du montant des ressources propres et de la subvention d'équilibre repose sur une augmentation prévisionnelle des tarifs de 10 % pour les publications et de 12 % pour les annonces (1).

3) Au titre des dépenses, les dépenses de fonctionnement progressent de 13 % et passent de 377 millions de francs (dans le budget voté de 1984) à 426 millions de francs (dans le projet de budget pour 1985). L'augmentation des dépenses résulte, principalement, de l'accroissement de la dotation des chapitres 64 (charges de personnel) qui progresse de 16 % et 62 (subvention à la société anonyme de composition, pour l'essentiel) qui s'accroît de 8,8 %.

Les dépenses en capital progressent également (les autorisations de programme augmentent de 22,5 %, les crédits de paiement de 4,15 %). Cette situation contraste avec celle des deux années précédentes où des diminutions sensibles avaient été enregistrées.

(1) Cette augmentation a d'ores et déjà été réalisée par le biais de deux décrets du 31 octobre 1984.

RECAPITULATION DES CREDITS

1) RESSOURCES (en millions de francs)

| | Budget voté de 1984 | Projet pour 1985 | Evolution |
|---|------------------------|---------------------|-----------------|
| Publications | 57,9 | 75,5 | + 30,4 % |
| Travaux | 14 | 25 | + 78,5 % |
| Annonces | 263,8 | 304,1 | + 15,3 % |
| Total des ressources propres | 335,7 | 404,6 | + 20,5 % |
| Subvention d'équilibre | 55,6 | 36,4 | - 34,6 % |
| Total des ressources | 391,3 | 441 | + 12,7 % |

2) DEPENSES (en millions de francs)

| | Crédits votés pour 1984 | Projet pour 1985 | Evolution |
|--|----------------------------|---------------------|-----------------|
| SECTION D'EXPLOITATION | | | |
| Chapitre 62 : Services extérieurs (notamment CACIJO) | 174,6 | 189,9 | + 8,8 % |
| Chapitre 64 : Dépenses de personnel | 127 | 147,3 | + 16 % |
| Autres dépenses | 75,3 | 88,8 | + 17,9 % |
| TOTAL | 376,9 | 426 | + 13 % |
| SECTION INVESTISSEMENT | | | |
| A.P. | 12,4 | 15,2 | + 22,5 % |
| C.P. | 14,4 | 15 | + 4,15 % |
| TOTAL (exploitation + investissement) .. | 391,3 | 441 | + 12,7 % |

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

I. L'EQUILIBRE FINANCIER DU BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS EST REALISE DANS DES CONDITIONS PREOCCUPANTES

La création, en 1979, du budget annexe des Journaux Officiels avait pour motivation principale de limiter le déficit croissant qui caractérisait les Journaux Officiels.

Or, l'évolution récente fait ressortir la persistance du déficit ; elle est, de plus, marquée par une distorsion entre l'évaluation initiale de ce déficit sur laquelle repose le budget voté par le Parlement, et les résultats effectifs constatés en fin d'exercice.

A. LES FACTEURS DU DEFICIT

1) **Certains facteurs exogènes**, constatés les années précédentes, tendent à s'atténuer.

● **Les effets des évolutions du taux de change** se sont traduits par des difficultés certaines dans l'exécution des budgets 1982, 1983 et 1984. La plupart des crédits d'investissement de ces budgets concernait la mise en place de la saisie par photocomposition. Or, le matériel de photocomposition est le plus souvent d'origine étrangère. La hausse des devises étrangères a donc eu un impact sur le coût des investissements.

Le programme d'investissement lié à la photocomposition étant presque achevé, les évolutions du taux de change ne devrait pas influencer sensiblement sur l'exécution du budget 1985.

● **Les trois derniers exercices** ont également été marqués par un **recours accru à la sous-traitance**, qui a provoqué une majoration des

charges. L'achèvement de la mise en place de la photocomposition devrait atténuer sensiblement cet élément de majoration ; le processus de modernisation a en effet été marqué par une étape intermédiaire, impliquant un recours accru à la sous-traitance.

2) Le principal facteur du déficit est donc la distorsion entre la progression des coûts de production et celle des tarifs.

Ceux-ci sont restés bloqués de 1958 à 1975 ; il en est résulté un déficit croissant, comblé par une subvention inscrite au budget des services généraux du Premier Ministre.

Lors de la création, en 1979, du budget annexe des Journaux Officiels, il fut décidé de remédier à cette situation.

Le rattrapage entrepris depuis lors devait aboutir à l'équilibre du budget en 1984.

De 1979 à 1981, des augmentations tarifaires importantes ont été réalisées (55 % en 1979, 58 % en 1980, 47 % en 1981).

Le déficit, qui était de 92 millions de francs en 1979, a donc pu être ramené à 60 millions de francs en 1981.

A partir de 1982, un très net fléchissement des hausses de tarifs s'est produit. L'augmentation n'a été que de 18 % en 1982, 8 % en 1983 et 10 % en 1984.

Il en est résulté d'une part un accroissement du déficit, et d'autre part une distorsion entre l'évaluation initiale du déficit et le résultat effectif constaté en fin d'exercice.

B. UN DEFICIT SOUS-EVALUE

Le budget voté par le Parlement pour les années 1982, 1983 et 1984 reposait sur une prévision de hausse des tarifs qui n'a pas été réalisée.

La subvention du budget général a donc dû être systématiquement majorée par rapport à son montant inscrit dans la Loi de Finances.

Le tableau ci-dessous fait ressortir la différence entre les augmentations tarifaires retenues lors du vote du budget et la hausse effectivement réalisée.

| | Augmentation prévue | Augmentation effective | Montant de la subvention inscrit dans la Loi de Finances | Montant effectif de la subvention |
|------------|--|---|--|-----------------------------------|
| 1982 | 40 % | 18 % | 40 millions de F | 79,7 millions de F |
| 1983 | 40 % | 8 % | 7 millions de F | 96 millions de F |
| 1984 | 25 % | 10 % | 55,6 millions de F | non encore déterminé |
| | . | - 5 % sur l'année entière - 5 % à compter du 1.07.84 | | |
| 1985 | 10 % pour les publications 12 % pour les annonces | non encore déterminé | 36,4 millions de F | non encore déterminé |

L'insuffisance de la hausse effective a conduit, en 1982 et 1983, à majorer par le biais de décrets d'avance intervenus en fin d'exercice la subvention du budget des services généraux du Premier Ministre.

En 1984, un décret d'avance sera encore nécessaire. La subvention devrait être augmentée d'environ 35 millions de francs. En année pleine, la hausse moyenne des tarifs n'aura en effet été que de 8 % contre 25 % initialement prévue.

Pour 1985, une augmentation modulée de 12 % pour les éditions du Journal Officiel et 10 % pour les publications et les annonces a été retenue en conférence budgétaire, afin de limiter la subvention à 36,4 millions de francs.

La validité des droits du Parlement et le souci d'approcher l'objectif de vérité des prix supposent la réalisation effective de ces prévisions.

Aussi votre Commission des Finances ne peut-elle que se réjouir de constater que les augmentations prévues pour 1985 ont d'ores et déjà été réalisées par le biais de deux décrets du 31 octobre 1984, parus au Journal Officiel du 1er novembre 1984.

La nécessité d'effectuer la diffusion à des prix raisonnables des publications au Journal Officiel, pour des motifs de service public, n'échappe pas à votre rapporteur ; la nécessité de permettre aux sociétés et aux associations qui se créent de ne pas subir des tarifs d'annonces excessifs lui paraît plus évidente encore.

C'est pourquoi, tout en soulignant l'importance d'un rétablissement de l'équilibre financier des Journaux Officiels, il espère que l'évolution des tarifs dans les prochaines années permettra à la fois la diminution de la subvention d'équilibre et le rapprochement du prix de vente des publications du prix de revient, tout en préservant la possibilité, pour les entreprises qui se créent, de ne pas subir de charges trop importantes.

Ces différents objectifs ne pourront être atteints que par la poursuite de l'œuvre de modernisation entreprise.

II. LA MODERNISATION DES TECHNIQUES DE PRODUCTION PERMETTRA L'ABAISSEMENT DES COUTS

A. LES ETAPES DE LA MODERNISATION

Le projet de **modernisation des techniques de saisie et d'impression** a été adopté en mai 1981. La mise en place de la **photocomposition** devrait être étalée sur les années 1982-1986.

En 1983, la part des investissements liée à la photocomposition ressort pour 16.320.000 francs (soit 75,8 % des crédits de paiement), en 1984 pour 7.027.000 francs (soit 48,6 % des crédits de paiement) et en 1985 pour 1.600.000 francs (soit 10,1 % des crédits de paiement).

Les investissements importants liés à la photocomposition seront terminés à la fin de 1985. Dans les budgets futurs, seules des actions ponctuelles liées à des modifications des logiciels ou des compléments de matériels seront à prévoir.

Le calendrier prévu en 1981, lorsque la décision a été prise d'installer la photocomposition programmée au Journal Officiel, sera donc respecté.

A ce jour, le programme de saisie des éditions est le suivant :

Du 1er octobre 1982 au 1er octobre 1983, saisie des éditions suivantes :

- Bulletin Officiel des Annonces Civiles et Commerciales (BODACC) ;
- Bulletin Officiel des Annonces des Marchés publics ;
- Brochure 1014 (Traitement des fonctionnaires) ;
- Bulletin des décorations, médailles et récompenses.

D'octobre 1983 au 1er août 1984, les éditions suivantes ont été saisies en photocomposition :

- les documents administratifs ;
- le Journal Officiel Lois et Décrets ;
- les textes d'intérêt général ;
- les bulletins ministériels.

De septembre 1984 à juillet 1985, seront saisies les éditions suivantes :

- les Avis et Rapports du Conseil Economique et Social ;
- les Questions écrites du Sénat et de l'Assemblée nationale ;
- les Documents parlementaires et les comptes-rendus des Débats parlementaires ;
- le Bulletin Officiel des prix.

B. LES CONSEQUENCES FINANCIERES DE LA MODERNISATION

Votre commission avait regretté, ces dernières années, le recours accru à la sous-traitance qui représente un facteur de majoration des coûts.

L'achèvement du programme de mise en place de la saisie par photocomposition devrait permettre de limiter strictement le recours à la sous-traitance à l'avenir.

Actuellement, la direction des Journaux Officiels ne sous-traite plus de travaux d'impression, même auprès des entreprises auxquelles elle sous-traite encore provisoirement des travaux de composition.

En l'état actuel de sa capacité de saisie en photocomposition, la direction des Journaux Officiels sous-traite essentiellement la composition de deux éditions :

- le BODACC (Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales) ;
- le BALO (Bulletin des annonces légales obligatoires).

Pour le BODACC comptant 5 numéros hebdomadaires en moyenne annuelle, 4 étaient sous-traités initialement, puis 3 seulement depuis le mois d'août.

Le BALO paraît de façon irrégulière avec deux numéros par semaine en cours d'année, sauf pendant les pointes saisonnières de mai et août, nécessitant 4 à 5 numéros par semaine. Ces numéros sont entièrement sous-traités ; à l'exception toutefois du mois d'août 1984 où quelques capacités disponibles ont permis à la direction de composer dans ses ateliers la moitié environ des numéros supplémentaires dus à la pointe saisonnière.

Le coût de ces deux éditions représente 72 % du coût de la sous-traitance à la charge de la direction.

Le reste est représenté essentiellement par les fascicules « questions » des débats et par quelques travaux exceptionnels.

L'évolution prévisible pour 1985 est liée à la montée en puissance de la photocomposition programmée des Journaux Officiels.

L'objectif est de ne plus sous-traiter que quelques BODACC lors des pointes saisonnières du plan de charge des Journaux Officiels en fin de sessions parlementaires, notamment lors du vote du budget.

III. LES CONSEQUENCES SOCIALES DE LA MODERNISATION

A. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

Après une forte augmentation des effectifs de la direction des Journaux Officiels dans les premiers mois de 1983, on enregistre un renversement de tendance en 1984 qui confirme le mouvement amorcé dès le second semestre de l'année 1983.

Cela résulte de deux motifs principaux : l'amélioration de la productivité de certains services du fait d'une meilleure utilisation des possibilités offertes par l'informatique et la bureautique et de l'adaptation des personnels à ces nouveaux modes de travail, et de l'évaluation plus fine des besoins de certains services, notamment de ceux dont l'effacement progressif est envisagé en raison du développement de la photocomposition programmée.

De ce fait, certains départs à la retraite n'ont pas fait l'objet de remplacements. Ceci explique que les effectifs soient en baisse en 1984 par rapport à 1983.

Il convient de noter que cette tendance à la baisse des effectifs est intervenue en dépit des réductions hebdomadaires du travail qui ont été réalisées depuis 1982, et des allongements des congés payés d'hiver résultant des accords collectifs et des usages de la presse quotidienne parisienne auxquels sont soumis les personnels des Journaux Officiels.

Les progrès enregistrés au niveau de la productivité des services, et l'examen systématique des besoins expliquent très largement ce phénomène.

Pour ce qui a trait à 1985, les effectifs devraient connaître une relative stabilité en raison notamment des reclassements qu'il faudra opérer, au sein de la direction, des personnels techniques qui ne sont pas en âge de prendre leur retraite à court terme et qui sont actuellement affectés au secteur plomb, dont la diminution progressive des activités est prévue.

En ce qui concerne la Société anonyme de composition et d'impression (SACI-JO), les effectifs mensualisés ont également diminué en 1984. Ils ne

devraient pas connaître de modifications notables d'ici la fin de l'année et en 1985, car la pyramide des âges actuelle ne permet pas d'envisager de départs volontaires à la retraite importants avant 1989, à moins que ne puisse être mis en place d'ici cette date un système permettant des départs avant l'âge de 60 ans, compte tenu de la réduction prévisible des activités du secteur plomb.

Par ailleurs, pour faire face à des hausses cycliques d'activité (sessions ordinaires ou extraordinaires) ou pour remplacer certains personnels en congés payés, la direction des Journaux Officiels et la SACI-JO sont amenés à faire appel à des personnels temporaires.

Leur nombre est relativement peu élevé pour la direction (une dizaine de contrats de travail à durée déterminée au cours de l'année plus quelques suiveurs au service du départ). Il est plus conséquent pour la SACI-JO en raison, notamment, des ajustements résultant de la modernisation des Journaux Officiels qui a conduit à maintenir en 1983 et en 1984, en parallèle avec la photocomposition, un secteur plomb important pour faire face à la production.

Le passage progressif des éditions de la direction des Journaux Officiels en photocomposition devrait conduire à diminuer le nombre des personnels temporaires, notamment pendant les congés annuels en élargissant si possible davantage encore les périodes pendant lesquelles ils peuvent être pris.

L'emploi d'une centaine de « suiveurs » affectés au secteur plomb est donc menacé ; certains de ces « suiveurs » ont une ancienneté de plusieurs années ; de plus, leur affectation au secteur plomb leur a interdit le bénéfice de la formation aux nouvelles techniques qu'ont pu suivre les personnels titulaires.

Pour des motifs de justice sociale, il apparaît souhaitable d'intégrer dans les effectifs de titulaires ceux de ces « suiveurs » qui ont l'ancienneté la plus importante.

Evolution des effectifs

| | Direction des J.O. | SACI-JO |
|--------------|--------------------|---------|
| au 1.07.1982 | 659 | 392 |
| au 1.07.1983 | 669 | 395 |
| au 1.07.1984 | 660 | 390 |

B. LES PERSPECTIVES DE L'EMPLOI A MOYEN TERME

A moyen terme, l'évolution des techniques fait peser sur l'emploi des menaces certaines ; la mise en place de la saisie par photocomposition s'est déjà traduite par une diminution des effectifs ; cette diminution des effectifs ne s'est accompagnée d'aucun licenciement, grâce à une gestion sociale exemplaire.

Grâce à un contrat de solidarité, signé le 6 juillet 1982 entre la Société anonyme de composition des Journaux Officiels (SACI-JO) et la Direction départementale du Travail et de l'Emploi, 61 ouvriers et cadres de la SACI-JO sont partis en pré-retraite.

Dans les prochaines années, l'évolution des techniques devrait entraîner une diminution importante des besoins de personnes ; des procédés de saisie directe des textes par les ministères et les Assemblées parlementaires, déjà en usage, pourraient en effet se développer sensiblement.

Dès lors, deux possibilités doivent être explorées :

- la formation professionnelle doit être poursuivie, afin de permettre l'extention de l'activité des Journaux Officiels ; la constitution et la gestion des banques de données, pour lesquelles il est actuellement fait appel à des sociétés extérieures, forment un champ d'activité susceptible de permettre le reclassement de certains personnels ;

- un nouveau système de pré-retraite, sur le modèle de celui prévu par le contrat de solidarité de 1982, pourrait être mis en place ;

Votre rapporteur conclura son propos en formulant l'espoir de voir des solutions sauvegardant l'emploi aboutir. S'il se réjouit de l'importance de progrès technologiques effectués, qui font de l'imprimerie de Journaux Officiels un établissement de premier ordre sur le plan de techniques graphiques, il lui paraît indispensable de lui attribuer à terme de nouvelles vocations, permettant d'utiliser toutes ses potentialités.

Réunie le jeudi 18 octobre 1984 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption du budget annexe des Journaux Officiels (projet de loi de finances pour 1985).