

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1990

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 1991 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 40

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : M. Paulette FOST

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Grœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 35) et T. A. 389.
Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
	—
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	5
I. PRESENTATION DES CREDITS	7
A. Evolution globale	7
B. Les actions "Journaux Officiels" et "Mesures d'Ordre"	8
C. Le Centre national d'informatique juridique (C.N.I.J.)	14
II. L'EXCEDENT CROISSANT DE L'ACTION "JOURNAUX OFFICIELS"	15
A. L'évolution des ressources	15
B. L'évolution des dépenses	18
C. L'excédent versé au Trésor	26
III. LE DEVELOPPEMENT DU CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE	27
A. Les bases de données du C.N.I.J.	27
1. Mission et organisation du C.N.I.J.	27
2. Les bases de données	28
B. Le budget du C.N.I.J.	31
1. Evolution des dépenses	31
2. Evolution des ressources	32

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le projet de budget annexe des Journaux officiels pour 1991 maintient la tendance constatée depuis quatre ans. Il s'agit cette année encore d'un budget équilibré, sans intervention de l'Etat, dont l'excédent d'exploitation permettra le reversement au Trésor de 60 millions de francs, somme en hausse de 33 % sur l'année dernière.

Cet excédent qui progresse fortement d'une année sur l'autre et permet ainsi d'abonder les ressources du budget général, traduit à la fois les progrès de productivité obtenus par la modernisation du Journal officiel, les efforts de gestion des stocks et témoigne de la vitalité d'une politique commerciale aboutissant à une forte progression du volume des ventes.

La qualité de la gestion permet de maintenir encore en 1991 une prévision de recettes n'impliquant aucune augmentation tarifaire. Ce principe vaut tant pour le prix des publications que pour le tarif des annonces légales.

S'agissant du CNIJ, la relative stagnation des recettes commerciales, paradoxale à une époque où le besoin en informations juridiques et administratives mises à jour et accessibles quasi instantanément est plus fort que jamais, conduit à se demander si certaines restrictions apportées aux budgets de fonctionnement des administrations publiques n'ont pas eu pour conséquence de limiter la consultation des banques de données.

Il reste que dans la période de développement du produit, une subvention d'équilibre reste néanmoins toujours nécessaire et le demeurera sans doute pour les années à venir.

Enfin, le renouvellement du matériel de photocomposition, qui devrait intervenir en 1991, devra prendre en compte la nécessité d'un plan d'accompagnement social en cas de réduction des effectifs.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 18 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits du budget annexe des Journaux officiels pour 1991, sur le rapport de M. Robert Vizet, en remplacement de Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, empêchée.

M. Robert Vizet, a présenté les principales caractéristiques du budget annexe des journaux officiels qui s'élève, en dépenses comme en recettes, à 673,53 millions de francs, en progression de 12,82 % par rapport à 1990.

Il a pris acte de la bonne gestion du journal officiel qui devrait permettre le versement au Trésor, en 1991, d'un excédent de 60 millions de francs. Le rapporteur a ensuite présenté les crédits de l'action "journal officiel", en mettant en évidence la progression de 16 % des recettes provenant des annonces légales, tout en soulignant qu'aucune augmentation tarifaire n'était prévue pour 1991.

Présentant ensuite les crédits du Centre national d'informatique juridique (C.N.I.J.), il a constaté une divergence entre la relative stabilité des recettes commerciales de cet organisme et l'augmentation des frais de serveur télématique. Au total, les ressources ne couvrent que 52 % des dépenses obligeant le journal officiel à affecter une subvention d'équilibre de 14 millions de francs, en remplacement de celles versées par le budget de l'Etat jusqu'en 1989.

Puis, M. Robert Vizet a fait le point sur le déroulement de la procédure de remplacement du matériel de photocomposition pour lequel le contrat devrait être définitivement conclu au début de 1991.

Il s'est interrogé sur l'incidence négative des économies de fonctionnement imposées aux administrations de l'Etat quant à l'évolution des recettes commerciales du Centre national d'informatique juridique.

Enfin, il a souhaité que la mise en place du nouveau matériel de photocomposition soit compatible avec le maintien du niveau de l'emploi.

En conclusion, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe des journaux officiels pour 1991.

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. EVOLUTION GLOBALE

Le budget annexe des Journaux Officiels atteint, en recettes et en dépenses brutes, **673,53 millions de francs** dans le projet de loi de finances pour 1991, progressant de **12,82 %** par rapport au budget voté de 1990 (596,98 millions de francs).

Depuis l'exercice 1988, il faut distinguer deux actions au sein du budget annexe : l'action "Journaux officiels" et l'action "Centre national d'informatique juridique" (CNIJ). Une troisième action "mesures d'ordre" retrace les transferts de crédits entre les deux actions précédentes.

Avec une progression de **12,82 %** en 1990, le budget annexe des Journaux officiels témoigne à l'évidence d'une excellente gestion.

En particulier, il s'agit, cette année encore, d'un budget équilibré, sans intervention de l'Etat, dont l'excédent d'exploitation permettra le reversement au Trésor de 60 millions de francs marquant une hausse de **33 %** sur l'année dernière.

Comme l'année dernière, l'équilibre du budget du C.N.I.J. est réalisé à l'intérieur du budget annexe des Journaux officiels : la différence entre les recettes d'exploitation du C.N.I.J. (15 millions de francs) et les dépenses de cet organisme (29 millions de francs) ne donne donc plus lieu au versement d'une subvention ministérielle.

L'importance de l'excédent dégagé permet la suppression des subventions précédemment accordées au CNIJ par le ministère des Postes et Télécommunications et par celui de la Justice. L'équilibre du budget du C.N.I.J. est désormais assuré à l'intérieur du budget annexe des Journaux Officiels.

Globalement les crédits destinés à l'action "Journaux officiels" au sens strict s'élèvent à **567,4 millions** (+ **11,36 %** par rapport à 90) ; les dépenses du CNIJ ralentissent leur progression, passant de 25 à 29 millions de francs (+ **16 %** par rapport à 1990) ; les dépenses d'ordre atteignent **77 millions de francs** (+ **24,19 %** par rapport à 1990).

B. LES ACTIONS "JOURNAUX OFFICIELS" ET "MESURES D'ORDRE"

Les mesures d'ordre, c'est-à-dire les dotations aux amortissements et le virement, à la section des opérations en capital, de l'excédent de la section de fonctionnement, sont couvertes par l'excédent des recettes sur les dépenses de l'action Journaux officiels.

Pour des raisons comptables, les dépenses d'ordre doivent donc être étudiées en relation avec l'activité des Journaux officiels.

Loi de finances pour 1991 "J.O. tableau d'équilibre"

(en millions de francs)

RECETTES	Budget de 1990	Projet pour 1991	Evolution en %
EXPLOITATION			
Vente de produits fabriqués, prestations de services, marchandises	581,82	658,527	+ 13,18
Autres produits de gestion courante (recettes commerciales du CNIJ)	14,75	15	+ 1,69
OPERATIONS EN CAPITAL			
Reprise de l'excédent d'exploitation	53,12	64	+ 20,48
Amortissements et provisions	8,87	13	+ 46,56
Total brut des recettes	658,56	750,52	+ 13,97
<i>A déduire</i>	<i>62</i>	<i>77</i>	<i>+ 24,19</i>
Total net pour le budget annexe			
DEPENSES	596,5	673,527	+ 12,91
EXPLOITATION			
Chap. 60 : achats	73,5	90,86	+ 23,62
Chap. 61 et 62 : services extérieurs (notamment SACI-JO)	57,84	64,02	+ 10,68
Chap. 63 : impôts et taxes	3,39	3,47	+ 2,36
Chap. 64 : personnel	396,88	435,21	+ 9,66
Autres dépenses	2,94	2,94	-
MESURES D'ORDRE			
Dotations aux amortissements	8,87	13	46,56
Virement de l'excédent d'exploitation	53,12	64	20,48
Total brut	596,54	673,527	+ 12,91
OPERATIONS EN CAPITAL			
Acquisitions d'immobilisations	17	17	-
Excédent versé au Trésor	45	60	+ 33,33
Total brut des dépenses	658,54	750,527	+ 13,97
<i>A déduire</i>	<i>62</i>	<i>77</i>	<i>+ 24,19</i>
Total net pour le budget annexe	596,5	673,527	+ 12,91

1. Action Journaux officiels : recettes

Loi de finances pour 1991 - Journaux Officiels Recettes

(millions de francs)

	Evaluation 1990	Prévisions 1991	Evolution en %
Ventes au numéro	35	38	+ 8,57
Abonnements	46,1	45	- 0,22
Annonces	468,5	542	+ 16,12
Travaux	18	16	- 11,11
Bases de données	6	6,5	+ 8,33
Autres	8,2	8	- 2,44
Total	581,8	658,5	+ 13,25

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

- L'augmentation de 13,25 % des recettes provient pour l'essentiel de la progression des ventes au numéro, de l'accroissement des annonces légales et obligatoires au Bulletin Officiel des Annonces Civiles et Commerciales (BODACC) et au Bulletin Officiel des Annonces Légales Obligatoires (BALO) et de l'augmentation des consultations sur minitel des banques de données. Compte tenu du fait qu'aucune augmentation des tarifs n'est prévue pour 1991, cette évolution résulte donc d'un effet volume et du dynamisme de la politique commerciale.

- La politique de restriction budgétaire des administrations publiques se traduit pour la première fois cette année par une diminution des recettes provenant des abonnements.

- Les ventes directes de numéros poursuivent une progression favorable bien que leur part, au sein des recettes totales, tend encore à se restreindre passant de 6 % à 5,77 % du total.

- Les ressources tirées des annonces légales continuent de tirer vers le haut les recettes globales avec un taux de croissance prévue de 16,12 % pour 1991. Les annonces représenteront 82,6 % de l'ensemble des ressources.

- Les travaux à la commande continuent d'accuser une baisse de 11,1 % analogue à celle observée en 1990.

- Les bases de données télématiques JOEL et BODACC entrent désormais en régime de croisière. La croissance des consultations se stabilise pour se fixer au taux remarquable de 6,5 %.

2. Les dépenses prévisionnelles sont les suivantes :

Loi de finances pour 1991 - Journaux Officiels
(en millions de francs)

	Budget voté 1990	Projet pour 1991	Evolution en %
Exploitation			
chap 60 : achats	73,3	89,4	+ 21,96
chap 61 et 62 : services extérieurs	43,6	47,5	8,94
(notamment SACI JO)			
chap 63 : impôts et taxes	3,2	3,3	+ 2,26
chap 64 : personnel	387,6	425,45	+ 9,76
autres dépenses	1,85	1,85	-
sous-total	509,55	567,5	11,37
Subvention CNIJ	10,25	14,00	+ 36,59
Mesures d'ordre			
Dotations aux amortissements	8,8	13	+ 47,73
Virement de l'excédent d'exploitation	53,2	64	+ 20,30
Investissements			
(Autorisations de programme)	(9,9)	(25)	+ 152,53
Crédits de paiement	17	17	-
Excédent versé au Trésor	45	60	-
Total général	581,8	658,5	33,33

Le total des dépenses est, par construction, égal à l'addition des mesures d'ordre, des dépenses d'exploitation et de la prise en charge du déficit du CNIJ qui vient remplacer la subvention précédemment accordée par le ministère de la Justice et celui des postes et télécommunications.

Les dépenses de la section d'investissement (crédits de paiement + excédent versé au Trésor) sont financées par les mesures d'ordre.

a) Les dépenses d'exploitation augmentent de 11,37 %, soit une hausse sensible par rapport à la relative stabilité observée les années précédentes

- La croissance importante du poste achats (papier, fournitures, recours à la sous-traitance) est due à la hausse du prix du papier et à la mise à jour des crédits réservés à la sous-traitance, qui donnait lieu habituellement au versement d'un complément de dotation générateur d'un retard dans les délais de paiement.

- Les dépenses de personnel augmentent globalement de 9,76 %. Ces augmentations sont dues d'une part aux prestations et cotisations sociales qui progressent de 3,84 % et aux hausses des salaires des ouvriers de la Société Anonyme de Composition et d'Impression des Journaux Officiels (SACI-JO) qui progressent de 14,36 % en application du régime de la convention collective de la presse parisienne et dans la perspective de création nette d'emplois.

**Loi de finances pour 1991 - Journaux Officiels
Charges de personnel**

(millions de francs)

	1990	1991	Évolution en %
Salaires	101,51	105,32	3,76
Traitements	2,81	2,91	3,56
Primes et indemnités	18,61	19,17	3,01
Oeuvres sociales	1,27	2,00	+ 56,69
Société de composition	214,18	244,94	+ 14,36
Total	387,56	425,43	+ 9,76

- Les dépenses de matériel (imputées sur les chapitres 61 et 62 "Services extérieurs", c'est-à-dire sur le budget de la SACI-JO) progressent de 8,94 % en raison de l'effort engagé pour mettre le matériel de bureau au niveau actuel des besoins en bureautique et télécommunications.

b) Subvention au CNIJ

La suppression de la subvention versée jusqu'en 1989 au CNIJ par les ministères des postes et télécommunications et de la Justice (7,43 millions en 1989) conduit à la prise en charge dans le cadre du budget annexe des Journaux officiels du montant de 14,02 millions de francs correspondant au déficit d'exploitation du CNIJ.

c) Les mesures d'ordre augmentent en 1991 de 24,19 % pour s'établir à 77 millions de francs contre 62 millions en 1990. Cette progression trouve son origine dans l'existence, pour la quatrième année consécutive, d'un excédent d'exploitation qui atteint 64 millions de francs en 1991 et témoigne de la bonne gestion du budget annexe.

Loi de finances 1990 - Journaux Officiels
Excédent d'exploitation
(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991
Excédent d'exploitation	1,2	18,6	53,2	64
Excédent versé au Trésor	0	18,6	45	60

d) La section d'investissement

Pour 1991, un "bénéfice" de 64 millions de francs est inscrit. Les dépenses d'investissement progressent sensiblement en autorisations de programme (+ 15 millions de francs) et demeurent stables en ce qui concerne les crédits de paiement.

**C. LE CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE
(C.N.I.J.)**

Les ressources et les dépenses du CNIJ devraient évoluer en 1991 de la manière suivante :

Loi de finances pour 1991 - CNIJ

	1989	1990	Evolution en %
Dépenses			
Personnel	9,3	9,78	+ 5,16 %
Informatique	4,33	4,37	+ 0,92 %
Frais de serveur de base de données	9,7	11,89	+ 22,58 %
Autres	1,66	2,96	+ 78,31 %
Total	24,99	29	+ 1,76 %
Ressources			
Ressources commerciales	14,7	15	+ 1,76
Subvention "Journaux Officiels"	10,25	14	+ 36,58 %
Total	24,99	29	+ 16,05 %

La part de la subvention dans le budget du CNIJ tend à augmenter en valeur relative (48,28 % en 1991 contre 42,66 % en 1990) en raison de la quasi stagnation des recettes commerciales.

En revanche les dépenses de personnel suivent l'évolution normale résultant des conventions collectives sans augmentation d'effectifs.

Les frais du serveur de bases de données Questel augmentent de manière encore importante cette année avec une hausse de 22,58 %.

Les propositions relatives aux augmentations tiennent essentiellement compte de l'effet volume puisque d'une manière générale il n'a pas été demandé d'augmentation de tarifs pour 1989 ni pour 1990.

Le poids relatif des ressources du Journal Officiel étant très différent il convient de présenter successivement les ressources tirées des annonces, celles tirées des publications avant de souligner la progression des banques de données.

II. L'EXCEDENT CROISSANT DE L'ACTION "JOURNAUX OFFICIELS"

A. L'EVOLUTION DES RESSOURCES

1. Ressources tirées des annonces

Les ressources tirées des annonces augmentent de 16,12 % en 1991, passant de 468,5 millions en 1990 à 544 millions en 1991, ce qui représente 82,61 % du total des recettes du Journal Officiel.

L'effet tarif est nul sur cette augmentation puisque les annonces n'ont pas subi de réévaluation des tarifs d'insertion depuis 1986.

La répartition du produit des annonces serait la suivante :

(en francs)

Nom de l'édition	Coût de la confection	Recettes Annonces	Recettes Ventes de la publication	Recettes totales attendues	Importance relative dans les recettes attendues en %
BODACC	85.890.626	352.744.2199	2.827.568	355.571.787	67,13
B.M.P.	55.960.694	73.243.353	4.730.108	77.973.461	14,72
B.A.L.O.	19.237.187	77.978.574	996.382	78.974.956	14,91
Associations	12.468.645	15.908.365	1.218.177	17.126.542	3,234
TOTAL	173.557.152	519.874.511	9.772.235	529.646.746	100

L'évolution de 1991 confirme l'écart grandissant entre les coûts de confection -qui devraient encore baisser dans les années à venir du fait du passage au tout informatique- et les recettes provenant des annonces et des ventes des publications.

Parmi celles-ci, le BODACC (Bulletin Officiel des Annonces Civiles et Commerciales) génère toujours l'essentiel des recettes puisqu'il représente pour 1991, 67,13 % des recettes totales attendues.

D'une année sur l'autre, l'effet volume est le suivant :

(en millions de francs)

Nom de l'édition	Recettes d'annonces 1990	Recettes d'annonces 1991	Evolution en %
B.O.D.A.C.C. (1)	336,9	355,6	+ 5,55
B.M.P. (2)	44,2	78,0	+ 76,47
B.A.L.O. (3)	73,3	79,0	+ 7,78
Associations	14,1	17,1	+ 21,46
Total	468,5	529,6	13,04

(1) Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales

(2) Bulletin des marchés publics

(3) Bulletin des annonces légales obligatoires

2. Ressources tirées des publications

La progression des ressources tirées des publications (ventes au numéro + abonnements) est de 3,58 % pour 1991, évoluant de 81,1 millions en 1990 à 84 millions en 1991.

Cette évolution globale est le produit :

- de la stagnation des recettes issues des abonnements en raison de la politique de rigueur des administrations dont les abonnements ne progressent pas ;

- d'une hausse de 8,57 % des ventes au numéro (38 millions de recettes prévus en 1991 contre 36 millions en 1990). Celle-ci est le fruit de la poursuite d'une politique commerciale dynamique (publicité, prospection, mailing) à l'amélioration qualitative des

produits (meilleure présentation, mises à jour plus fréquentes) et à la gestion de nouvelles élections.

Les données disponibles en 1989 font apparaître la répartition relative suivante au sein des ressources tirées des publications :

	Répartition en %
Journaux Officiels (ventes et abonnements)	58,30
Codes et brochures	34,44
Microfiches (ventes et abonnements)	7,26

La direction des Journaux Officiels diffuse depuis plus de 10 ans différentes publications sous forme de microfiches. Ce produit est complètement intégré dans les circuits de distribution (ventes et abonnements). De plus, il donne sur le plan interne toujours pleinement satisfaction comme technique d'archivage avec un gain de place de 98 % par rapport au papier.

La direction des Journaux Officiels suit avec intérêt toutes les évolutions techniques de supports à mémoire à grande capacité tels que les vidéos disques et les disques optiques numériques.

Elle a, en effet, aussi bien pour ses besoins internes que pour une diffusion auprès du public, un double souci d'archivage et d'accès informatisé aux informations.

La direction des Journaux Officiels ne prendra pas de décision dans ces domaines sans avoir la certitude d'une parfaite adéquation entre les nouvelles technologies, ses besoins propres et les attentes du marché. C'est pourquoi elle conduit une étude devant déboucher sur une maquette expérimentale.

3. Les ressources tirées des banques de données

Le produit des interrogations des bases de données du Journal Officiel disponible sur minitel ne représente que 0,99 % de l'ensemble des recettes qui progresse de 8,8 %, passant de 6 millions en 1990 à une prévision de 6,5 millions en 1991.

Il s'agit des bases de données BODACC, BOAMP, TABALO et JOEL.

Les interrogations de l'ensemble de ces bases de données progressent d'une manière très satisfaisante qui permet de mettre à la disposition du plus grand nombre les données du Journal Officiel.

B. EVOLUTION DES DEPENSES

L'ensemble des dépenses du Journal Officiel passe de 571,55 millions de francs en 1990 à 644,5 millions en 1991, soit une progression de 12,76 %.

Dans la mesure où l'équilibre du budget du C.N.I.J. est désormais assuré au sein du budget annexe, il conviendrait de rajouter en 1991 une somme de 14 millions de francs au titre des charges du Journal Officiel, montant inscrit en ressources pour le C.N.I.J.

Les dépenses évoluent comme suit :

	Budget prévu pour 1990	Projet pour 1991	Evolution en %
I. Exploitation			
Charges en personnel			
Direction	173,88	180,5	4,11
SACI-JO	214,18	244,9	14,84
Achats	73,24	89,4	21,96
Services extérieurs	43,66	47,5	8,94
dont informatique	9,83	9,14	- 7,02
Autres dépenses	5,12	5,15	+ 0,59
Total exploitation	509,58	567,5	+ 11,37
II. Opérations en capital			
Équipement CP	17	17	-
Excédent	45	60	+ 33
Total opérations en capital	62	87	+ 40,32
Total dépenses (1)	571,58	644,5	+ 12,76

(1) hors subvention au C.N.I.J.

1. Les charges en personnel

Les charges en personnel augmentent de 9,76 % en 1991 contre + 4,54 % l'année précédente. Cette hausse est due non pas à l'augmentation de la rémunération des personnels compris dans les effectifs budgétaires du budget annexe (+ 4,11 % en 1991) mais à la progression de la participation de l'Etat à la société anonyme de composition et d'impression du Journal Officiel.

Cette participation inscrite au chapitre 64.09 du présent projet de budget correspond à 15,65 % des salaires payés dans les services de la société anonyme SAC-JO (article 37 du statut de la SACI-JO joint en annexe).

Les sommes ainsi versées par l'Etat sont utilisées pour le règlement des frais généraux, de l'indemnité de travail annuelle et d'une prime de travail. Le surplus éventuel à diverses obligations légales et notamment le fonds de prévoyance et la caisse des pensions de la SACI-JO.

Il est apparu depuis quelques années un décalage sensible entre le niveau réel du personnel de la SACI-JO recruté librement en

fonction des besoins du service et le niveau théorique des effectifs sur lequel l'Etat continuait d'asseoir le calcul de sa participation.

Il a été décidé pour 1991, dans la perspective des réflexions qui seront engagées sur le niveau de l'emploi à partir de la mise en place du nouveau matériel de photocomposition de procéder à une opération de consolidation budgétaire.

Le tableau ci-joint montre l'évolution par catégorie des effectifs des Journaux Officiels et de la SACI-JO jusqu'au 31 juin 1990 (en nombre d'agents) :

ANNEE	DIRECTION			SACI-JO			TOTAL DIRECTION
	TITULAIRES (a)	TEMPORAIRES	TOTAL	TITULAIRES	TEMPORAIRES	TOTAL	ET SACI-JO
1980	664	-	664	408	37	445	1109
1981	642	-	642	388	60	448	1090
1982	666	-	666	406	25	431	1097
1983	660	5	665	391	118	509	1174
1984	657	5	662	389	118	507	1169
1985	633	9	642	436	18	454	1096
1986	619	10	629	428	6	434	1063
1987	613	12	625	423	4	427	1052
1988	600	15	615	400	48	448	1063
1989	598	21	619	400	51	451	1070
1990 (au 30.06.90)	601	28	629	400	47	447	1076

(a) Fonctionnaires, personnels administratifs, personnels techniques

En 1990, la participation budgétaire de l'Etat était calculée sur la base de 390 agents titulaires et temporaires employés à la SACI-JO. En réalité l'effectif atteignait 447 personnes. Dans un souci de clarification budgétaire, 57 emplois ont été créés dans le bleu budgétaire qui ne correspondent pas à la création "effective" d'emplois nouveaux. La participation de l'Etat est réajustée en conséquence, ce qui explique la progression ainsi enregistrée.

Cela étant, pour 1991, les dépenses de rémunération sont calculées sur la base de :

- 11 suppressions d'emplois au titre des ouvriers et employés des Journaux Officiels ;

- 12 suppressions d'emplois au titre des salariés de la SACI-JO.

Les dépenses de personnel évoluent comme suit :

(en millions de francs)

	1990	1991	Evolution en %
Salaires	101,51	105,32	3,76
Traitements	2,81	2,91	3,56
Primes et indemnités	18,61	19,17	3,01
Oeuvres sociales	1,27	2,00	+ 56,69
Société de composition	214,18	244,94	+ 14,36
Total	387,56	425,43	+ 9,76

D'une manière générale, il est peu contestable que la mise en place de la deuxième génération de matériel de photocomposition aura des répercussions sur l'adaptation du personnel.

En particulier, certaines familles professionnelles, notamment les photocompositeurs, pourraient connaître des diminutions d'effectifs sensibles.

2. Les achats

Les crédits affectés aux achats stockés ou non stockés progressent de 21,96 % en 1991 passant de 73,3 millions de francs en 1990 à 89,4 millions de francs en 1991.

Cette croissance est imputable à un recours accru aux achats de sous-traitance qui porteraient en 1991 sur un montant de 39 millions de francs contre 24 millions prévus en 1990.

Cette donnée est déduite des informations fournies par le bleu budgétaire, car la réponse au questionnaire budgétaire ne permet pas de présenter la ventilation budgétaire prévisionnelle des dépenses d'achats pour 1991.

Libellés des paragraphes	Crédits 1989	Utilisation en 1989	Crédits 1990
ARTICLE 10 - JOURNAUX OFFICIELS	89.261.940	89.116.791,08	73.249.379
60.10 Achats de matières premières à stocker	30.887.289	30.886.842,91	31.382.879
60.21 Achats de matières consommables	3.537.923	3.535.312,71	3.570.000
60.22 Achats de fournitures consommables	6.256.683	6.242.707,12	5.937.100
60.26 Achats d'emballages	2.177.844	2.177.784,33	1.930.052
60.40 Achats de sous-traitance	41.035.680	40.997.419,42	24.046.115
60.61 Fournitures non stockables	2.828.003	2.739.182,76	3.142.275
60.63 Fournitures d'entretien et petit équipement	116.222	115.646,73	128.956
60.64 Fournitures administratives	7.792	7.791,07	
60.68 Autres fournitures	141.102	140.702,33	175.000
60.70 Achats de marchandises revendues en l'état	2.273.402	2.273.401,10	2.937.002

Les pointes dues notamment, en fin d'année, à la session parlementaire, obligent à maintenir un recours à la sous-traitance.

Les efforts de modernisation doivent théoriquement permettre la réduction du recours à la sous-traitance. Toutefois, son rôle de soupape de régulation des activités des Journaux Officiels paraît inévitable.

En ce qui concerne les produits sous-traités, il s'agit essentiellement des éditions suivantes (pour 1989) :

	Montant en MF	Pourcentage
BODACC	26,5	49,1 %
BALO	9,5	17,6 %
Travaux administratifs	5,0	9,4 %
Brochures	3,8	7,1 %
Documents Sénat	3,5	6,5 %
Rapports	1,5	2,8 %
Bulletins ministériels	1,0	1,9 %
Tables	0,9	1,7 %

3. Les opérations en capital

Les dépenses d'équipement progressent très fortement tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement du fait des mesures nouvelles prévues pour l'acquisition des logiciels pour la deuxième phase de modernisation de la photocomposition.

a) Les dépenses d'équipement hors photocomposition

Les dépenses d'équipement et d'entretien relatives aux bâtiments interviennent pour 1,9 million de francs en 1991.

Les perspectives d'investissement pour 1991 (hors photocomposition) sont les suivantes :

	Montant
- Travaux bâtiment	1,1 MF
- Entretien des installations techniques	1,2 MF
- Remplacement d'un ascenseur	1,2 MF
- Mise en conformité des installations électriques	1,8 MF
- Remplacement d'une chaîne d'expédition	2,5 MF
- Remplacement d'une machine à imprimer à feuilles	1,0 MF
- Grosses réparations de matériels	0,8 MF
- Aménagement des bâtiments	0,8 MF
- 1ère tranche rotatives	12,5 MF
- Installation d'un autocommutateur Opus 400	0,35 MF
- Autres installations corporelles	1,65 MF
Total	25 MF

Le remplacement du matériel de photocomposition initialement prévu pour 1990 a connu des retards de procédure qui devraient entraîner une certaine dérive des coûts.

Le premier dossier du marché de renouvellement du système de photocomposition programmé a reçu un avis défavorable de la Commission spécialisée des marchés industriels, le 22 décembre 1989 ; le Secrétaire général du Gouvernement, en application de l'article 214 du code des marchés publics a demandé son avis au président de la Commission sur la procédure à suivre pour poursuivre le projet.

Le président de la Commission spécialisée des marchés industriels a formulé l'avis selon lequel il conviendrait de passer un marché d'appel d'offres qui pourrait être restreint. Son avis précisait que la procédure d'urgence pourrait être utilisée.

Le Secrétaire général du Gouvernement a décidé le 9 janvier 1990 de recourir à la procédure d'appel d'offres avec concours, qui offre la possibilité de "demander au fournisseur d'apporter des modifications à leurs propositions", faculté importante compte tenu de la complexité du projet, en recourant à la procédure d'urgence.

Un nouvel appel de candidatures a été publié au Bulletin Officiel des Marchés Publics du 18 janvier 1990 (n° 9 annonce n° 414).

Le contenu de l'appel de candidatures avait été soumis au Secrétaire général de la Commission centrale des marchés dont les observations ont été prises en compte.

Les offres qui devaient être remises avant le 2 avril 1990 ont fait l'objet d'un examen au cours de diverses réunions programmées au mois de septembre et d'octobre.

Le financement du marché est assuré comme suit :

En 1990, il a été prévu 10 millions de francs en autorisations de programme et 7 millions de francs en crédits de paiement pour l'acquisition du matériel de photocomposition.

A la fin de 1989, 20 millions de francs en autorisations de programme et 20 millions de francs en crédits de paiement ont été ouverts par arrêté du ministre des Finances (selon la procédure de l'article 21 de l'ordonnance de 1959) pour couvrir l'hypothèse de prix de l'époque.

Cette procédure de dotation complémentaire devra probablement être reconduite compte tenu de la dérive des coûts sur le nouveau contrat.

C. L'EXCEDENT VERSE AU TRESOR

Après un excédent de 45 millions de francs en 1990, le budget annexe des Journaux Officiels va dégager en 1991 un excédent de 60 millions de francs qui viendra abonder le budget général.

Votre rapporteur se félicite une nouvelle fois de ces résultats qui devraient permettre dans les années à venir à la fois de financer les lourds investissements prévus et maintenir une politique de tarification répondant à une mission de service public assurant la diffusion la plus large possible aux publications du Journal Officiel.

III - LE DEVELOPPEMENT DU CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE

A. LES BASES DE DONNEES DU C.N.I.J.

1. Mission et organisation du C.N.I.J.

Créé par le décret du 24 octobre 1984, le CNIJ a été installé dès le 1er janvier 1985. Les bases de données du CNIJ sont diffusées par le Centre serveur Télésystèmes Questel Plus.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 3 du décret n° 84-940 du 24 octobre 1984, le CNIJ a confié à Juridial la distribution commerciale des banques et bases de données juridiques qu'il gère, Juridial étant l'organisme chargé de la diffusion télématique (Télésystèmes Questel Plus).

Depuis le 1er janvier 1989, la répartition des tâches est la suivante :

- le CNIJ est l'organisme producteur des bases de données. Il est déchargé de toute démarche commerciale et de toute relation technique et financières avec les usagers des banques de données ;

- l'Européenne des Données (LED) fixe les tarifs des interrogations, assure la facturation mensuelle et le recouvrement des sommes dues par les usagers au titre des connections. Elle prend en charge également els actions de formation des utilisateurs et les actions de commercialisation des produits ;

- l'européenne des données est issue de la société Juridial, société de droit privé constituée le 22 mai 1985 au capital de 18 millions de francs, entièrement souscrits par la Caisse des dépôts par le truchement de sa filiale C3D. En janvier 1989 le capital a été porté de 15 à 22 millions de francs, la société ayant par ailleurs acquis le fonds de commerce de la société SINORG-GCAM. Le 7 avril 1989 la société a adopté une dénomination nouvelle : "L'Européenne de Données", mais il est établi qu'au sein de la société nouvelle une comptabilité spéciale identifiera bien les comptes relevant des

activités de l'ex-Juridial pour la vente des bases de données au guichet unique.

- Questel est l'organisme chargé de la diffusion télématique ?

L'Européenne des données reverse chaque année au CNIJ les deux tiers des sommes perçues sur les usagers.

Le CNIJ verse au serveur Telesystèmes, pour l'utilisation de Questel, les sommes nécessaires à la couverture des frais de production ainsi que des frais fixes et proportionnels du serveur pour les différentes bases.

Le CNIJ est dirigé par le directeur des Journaux Officiels, en application des dispositions du décret de 1984.

Toutes initiatives techniques ainsi que leurs incidences financières en dépenses et en recettes sont examinées au sein de la Commission de Coordination d'Informatique Juridique (CCLJ) placée auprès du Premier ministre sous la présidence du directeur du Secrétariat Général du Gouvernement.

Trente-huit agents concourent à l'activité du CNIJ.

2. Les bases de données du CNIJ

La mission du CNIJ en matière de production de bases ou banques de données informatisées est fixée par l'article 1er du décret n° 84-940 du 24 octobre 1984 qui énonce les documents dont le texte doit être traité et présenté en vue de sa consultation par voie télématique.

Pour ce faire le CNIJ a constitué cinq bases correspondant à la répartition suivante :

- "CASS" présente les arrêts de la Cour de Cassation publiés dans les bulletins mensuels, ainsi qu'une sélection des arrêts non publiés. La mise à jour est mensuelle au fur et à mesure de la mise à disposition du CNIJ des documents par la Cour de Cassation.

A la mi-1989 cette base comporte 524.666.000 caractères et 119.729 documents.

- "JADE" présente la jurisprudence administrative avec les arrêts du Conseil d'Etat publiés et une sélection des arrêts non publiés. Y sont

jointes les jugements des tribunaux administratifs sélectionnés et analysés par le Conseil d'Etat et une sélection par le CNIJ des jugements rendus par les tribunaux administratifs dans certaines matières.

A la mi-1989 cette base comporte 260.530.000 caractères et 45.839 documents.

- "DIVA" contient les propositions de réformes du Médiateur, les fiches de doctrine de la Cour de Cassation, ainsi que les principales décisions de la CNIL et de la CNCL touchant le droit de l'information par télématique et celui de la communication audiovisuelle.

A la mi-1989 cette base comporte 29.865.000 caractères utiles et 19.062 documents.

- "CONSTIT" présente la totalité des décisions rendues par le Conseil Constitutionnel depuis sa création en 1958 (sauf contentieux électoral) y compris les saisines.

CONSTIT présente également les décisions du Tribunal des conflits. A la mi-90, elle comporte 7.563.000 caractères et 557 documents.

- "LEX" produite par le service législatif du Secrétariat Général du Gouvernement. Cette base de données qui présente les références et les résumés des textes législatifs et réglementaires passés au Journal Officiel est depuis mars 1987 confiée au CNIJ pour être également servie par Télésystèmes Questel Plus et commercialisée par Juridial au guichet unique.

A la mi-1989 elle comporte 175.750.000 caractères utiles et 202.912 documents.

- "CELEX" après de délicates mises au point techniques avec les services de la Communauté Economique Européenne, le CNIJ a pu, à partir des données fournies par la CEE, adapter le formatage et la présentation des produits à ses propres normes.

Pour ce qui concerne la jurisprudence la mise en ligne a été faite sous le code "CJCE" début mars 1989, à mi-1989 elle comporte 62.539.000 caractères et 3.337 documents. Des modifications internes au système informatique de la Communauté Européenne ont retardé la constitution de la base concernant la réglementation. Des travaux sont en cours pour élaborer cette base et la mettre en ligne le plus tôt possible. Le dispositif permettra ainsi à un utilisateur de disposer sur un thème donné par le guiche unique des textes et de la jurisprudence française et communautaires.

Toutes ces bases sont actuellement présentées en texte intégral enrichi en vigueur au jour de l'interrogation. Les textes anciens et modificateurs peuvent cependant être obtenus sur interrogation spéciale dans leur état original, ceci étant important pour les recherches et l'enseignement.

Conformément aux dispositions des articles 2 et 3 du décret du 24 octobre 1984, Télésystèmes Questel Plus a été désigné comme serveur unique et Juridial (filiale de la Caisse des Dépôts) comme responsable unique de la commercialisation.

Les perspectives de développement sont donc fonction de la qualité des services rendus aux clients par le serveur et par le diffuseur, étant entendu que le producteur porte tous ses efforts sur la rigueur des textes fournis dans leur teneur et dans leur rapidité d'insertion.

Parallèlement à ces efforts le CNIJ a été autorisé à créer des bases services sans abonnement ni formation par le système du kiosque multipalier. Un logiciel d'interrogation a été spécialement adapté pour ce faire.

- La base "CALIPSO" sert le texte des conventions collectives et le résumé des arrêts de la Cour de Cassation s'y rapportant.

- La base "REFLEX" sert un condensé complet de la base LEX en mettant à la portée du grand public les références de tous les textes législatifs et réglementaires publiés au Journal Officiel.

- Courant 1989 la Commission de Coordination d'Informatique Juridique (CCIJ) a autorisé le CNIJ à créer trois autres bases kiosques sur :

- le droit des sociétés,
- le droit hospitalier,
- le droit des marchés publics.

Ces trois bases sont en cours de constitution en association avec des producteurs privés ou para-publics.

Parallèlement le CNIJ a également été autorisé à servir sur kiosque Multipalier les codes du droit français dans une opération dénommée "ATOUTCODE". Cette initiative valorisera le travail en profondeur exécuté sur la base centrale "LEGI" en permettant à diverses catégories de clientèle d'interroger sans abonnement et sans formation préalable en augmentant d'autant le chiffre d'affaires réalisé par le CNIJ.

Il est à noter que ces bases sont commercialisées pour 80 % dans le secteur public et 20 % dans le secteur privé et que les bons résultats obtenus ce jour sont dûs à l'effort de modernisation consenti par les administrations pour réserver des moyens financiers à ces interventions nouvelles. Une légère progression est à attendre encore dans le secteur administratif mais une plus grande consommation dans le secteur privé nécessite une meilleure adaptation à la diversité de ses besoins. Il importe pour ce faire que l'on mette à la portée de chaque catégorie d'utilisation les renseignements juridiques informatisés dont elle a besoin et ce, directement sans formalités préalables d'abonnement, sans investissement de formation spécialisée ou d'affectation de personnel à cette tâche avec des coûts de connexion moindres.

B. LE BUDGET DU CNIJ

1. Evolution des dépenses

Les dépenses du CNIJ se présentent de la façon suivante :

(en millions de francs)

	1989	1990	Evolution en %
Dépenses			
Personnel	9,3	9,78	+ 5,16
Informatique	4,33	4,37	+ 0,92
Services extérieurs	9,7	11,89	+ 22,58
Autres	1,66	2,96	+ 78,31
Total	24,99	29	+ 1,76

Le poste principal des dépenses est constitué par les services extérieurs correspondant à 11,89 millions de francs en 1991, soit 41 % des dépenses du CNIJ.

Ces crédits sont en hausse de 22,58 % en raison de l'augmentation des frais de sous-traitance (+ 1,2 million de francs) et du reversement effectué auprès du serveur Telesystème (+ 1,6 million de francs). Au total, la participation aux frais de serveur s'élèverait donc à 7,9 millions de francs pour 1991, soit un peu plus du quart (27,24 %) des dépenses du CNIJ.

Les dépenses de personnel atteindront 9,78 millions de francs en 1991 (+ 5,16 % par rapport à 1990). Elles se décomposent entre les rémunérations du personnel sous contrat (6,98 millions de francs) et le montant des prestations et cotisations sociales (2,31 millions de francs).

2. Evolution des ressources

	1989	1990	Evolution en %
Ressources			
Ressources commerciales	14,7	15	+ 1,76
Subvention "Journaux Officiels"	10,25	14	+ 36,58
Total	24,99	29	+ 16,05

En dehors de la subvention d'équilibre dégagée sur l'excédent du budget des Journaux Officiels, ces ressources proviennent des reversements effectués par Juridial de contrats divers, des recettes pour produits nouveaux et de la subvention d'équilibre. Après avoir connu une progression de 64 % en 1990 du fait de la mise en place du dispositif contractuel du 1er janvier 1989, ces ressources se stabilisent en 1991 avec un taux d'évolution de + 1,76 %.

Depuis le 1er janvier 1989, les deux tiers du produit mensuel des connexions sont reversés par l'Européenne des données au CNIJ, l'autre tiers servant à LED à couvrir ses propres frais de fonctionnement et de commercialisation. Cette modification a été adoptée pour permettre au CNIJ et à LED de mieux assumer leurs responsabilités respectives, le premier vis-à-vis du serveur Questel, le second à l'égard de la clientèle. Le CNIJ et Questel ont donc conclu un contrat direct, le CNIJ prenant à sa charge les frais fixes et proportionnels du serveur pour ses différentes bases et peut bénéficier ainsi de tarifs dégressifs.

Trois raisons justifient la hausse modérée de + 1,76 % prévue pour 1991.

Tout d'abord, les tarifs de l'Européenne de Données n'ont pas été modifiés depuis 3 ans alors que les frais inhérents à la constitution des bases de données (chargement et stockage) ont augmenté.

Par ailleurs, les tarifs ne s'appliquent qu'à 45 % de la clientèle car la majeure partie du secteur public obtient des tarifs préférentiels "grands comptes", ce qui réduit d'autant les recettes du CNIJ. Il faut souligner toutefois que depuis le 1er janvier 1989, le CNIJ contribue désormais pour deux tiers et non plus seulement un tiers à l'effort de tarification préférentielle en faveur du secteur public.

Enfin, la montée en puissance des nouveaux produits peut s'avérer moins rapide que prévu.

Le reversement effectué par l'Européenne des Données évolue comme suit au cours des dernières années :

(en francs)

1986	1987	1988	1989	1989 (1)	1990 (2)
1.759.078	3.005.314	3.927.968	8.479.685	9.156.994	9.500.000

(1) estimations

(2) prévision

Pour 1989, la répartition par bases des heures de connexion et des recettes correspondantes s'établit ainsi :

Bases	Nombre d'heures	Produit total net (en francs)
LEGI	2.936	1.456.729
CASS	7.330	3.507.459
JADE	3.942	1.996.844
DIVA	142	71.232
CONSTIT	103	52.047
CJCE	158	60.003
LEX	2.398	1.335.367
TOTAL	17.611	8.479.685

a) Contrats divers

Cette recette est estimée à 2.000.000 francs, constituée par la rémunération des services apportés à divers organismes pour assistance technique, travaux et utilisation de temps machine. Des contrats sont ainsi passés notamment avec la Cour des comptes et l'Association des Maires de France.

Des recettes pour produits nouveaux à hauteur de 3.500.000 francs sont prévues à partir des bases servies sur kiosque multipalier pour les conventions collectives (CALIPSO), les références des textes (REFLEX), ainsi que pour d'autres bases concernant le droit des sociétés, le droit hospitalier, le droit des marchés publics et les codes dont le lancement progressif est prévu à partir du 4^e trimestre 1989.

b) Les moyens d'équilibre

En attendant que le CNIJ tout comme les Journaux Officiels puisse équilibrer ses recettes et ses dépenses, il a été admis que les moyens d'équilibre seraient fournis par les Journaux Officiels à hauteur, pour 1991, de 16 millions de francs. Les subventions fournies jusqu'alors par les ministères de la Justice et des P et T devant être supprimées et compensées partiellement par des crédits supplémentaires accordés aux différents services de ces administrations pour interroger les bases de données.

Réunie le jeudi 18 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe des Journaux Officiels pour 1991.