

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## 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 2005, 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. Bernard VERA*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufile, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**

**Sénat : 73 (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

<b>I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
A. L'ANNÉE 2004 VOIT UN FORT DÉVELOPPEMENT DE LA SAISIE À LA SOURCE .....	5
B. LA MISE EN LIGNE DU JOURNAL OFFICIEL « LOIS ET DÉCRETS » CONNAÎT UN GRAND SUCCÈS .....	6
C. LES RÉFORMES NE SONT PAS SANS CONSÉQUENCE SUR LES EFFECTIFS .....	7
D. L'ÉQUILIBRE DES JOURNAUX OFFICIELS EN DANGER : UNE RÉFORME DES RETRAITES S'AVÈRE INDISPENSABLE .....	8
E. UN RAPPROCHEMENT DES SERVICES DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE EST ENVISAGÉ .....	9
<b>II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 EST FORTEMENT MARQUÉ PAR LE DÉVELOPPEMENT DES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES</b> .....	13
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2003 ET 2004 .....	13
1. <i>Des recettes contrastées</i> .....	14
a) Les recettes d'annonces légales .....	14
b) Les autres recettes .....	15
2. <i>Les dépenses en hausse</i> .....	17
a) Les dépenses d'exploitation .....	17
b) Les dépenses en capital .....	18
B. LES PRÉVISIONS POUR 2005 .....	20
1. <i>Les recettes en baisse</i> .....	20
a) Les recettes d'annonces .....	20
b) Les autres recettes .....	22
2. <i>Des dépenses également en baisse</i> .....	24
a) Des dépenses d'exploitation contenues .....	24
(1) Mesures d'ajustement liées à la baisse de l'activité .....	24
(2) Les charges de personnel .....	25
(3) Les crédits affectés à la SACI-JO .....	27
(4) Charges de fonctionnement informatique .....	28
b) Les dépenses d'investissement .....	29
(1) Dépenses d'investissement informatique .....	29
(2) Investissements en travaux de bâtiments .....	30
(3) Dépenses d'équipements de production .....	31
(4) Acquisitions d'immobilisations .....	31
C. L'ÉQUILIBRE DES COMPTES .....	32

<b>III. LES INCIDENCES DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES QUANT AU BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS .....</b>	<b>33</b>
<b>A. L'ORGANISATION MISE EN PLACE AU SEIN DE LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS ET LA SACI-JO POUR PRÉPARER L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....</b>	<b>34</b>
<b>B. QUELLE MESURE DE LA PERFORMANCE ?.....</b>	<b>34</b>
<b>C. EVOLUTION DE LA MODERNISATION DES COMPTABILITÉS DE LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA SACI-JO .....</b>	<b>36</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>37</b>

## I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### *A. L'ANNÉE 2004 VOIT UN FORT DÉVELOPPEMENT DE LA SAISIE À LA SOURCE*

La direction des Journaux officiels est engagée sur la voie de profondes réformes structurelles. La priorité de l'année 2003 consistait à mettre en place les dispositifs réglementaires et techniques permettant l'amélioration de la saisie à la source a été pleinement réalisée.

**La saisie numérisée des annonces de marchés publics** devant faire l'objet d'une publication au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) a été rendue obligatoire par le nouveau code des marchés publics. Cette obligation a entraîné le développement de la saisie à la source des annonces publiques, possible sur le site des Journaux officiels depuis l'année 2000. Le taux de saisie en ligne, qui est passé de 34 % en janvier 2004 à 67 % au mois de juin 2004, **a permis ainsi une forte accélération des délais de publication, qui sont passés de 10 jours en octobre 2003 à 5 jours en septembre 2004.**

Contrairement aux prévisions, le volume d'annonces des marchés publics ne connaît pas de recul marqué. Cette baisse, estimée autour de 8 %, s'accompagne en revanche d'un accroissement constant de la longueur de chaque annonce.

Les assemblées parlementaires transmettent en ligne leurs débats depuis le premier semestre 2004 (janvier 2004 pour l'Assemblée nationale et avril 2004 pour le Sénat). La **publication des débats parlementaires** reposait sur une procédure traditionnelle, engendrant des coûts de production élevés. Les délais de publication pouvaient atteindre parfois plus de quinze jours. L'objectif fixé est de parvenir à des délais de publication inférieurs à une semaine.

**Le projet SOLON** (Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives), qui vise à gérer en ligne l'élaboration des textes normatifs, devrait supprimer l'essentiel des charges de saisie et de mise en forme se rapportant à l'édition « Lois et décrets » au cours du premier semestre 2005, en raison de la réception de fichiers télétransmis normalisés.

Les discussions avec le ministère de l'Intérieur pour la transmission numérisée des annonces des associations semblent en bonne voie d'aboutir, **le projet WALDEC** (Web des Associations Librement Déclarées) étant inscrit au plan stratégique 2004-2007 de l'administration électronique. Ce projet vise à fournir une visibilité nationale du monde associatif, mutualiser les

informations sur les associations, supprimer les tâches redondantes des services de l'Etat et faciliter les démarches administratives pour les associations.

Enfin, il existe des perspectives à moyen terme de saisie à la source des annonces du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) grâce à une concertation avec les groupements de greffes des tribunaux de commerce.

Ces évolutions ont une grande incidence sur l'activité Internet de la direction des Journaux officiels. Le site « journal-officiel.gouv.fr », qui est devenu le site des annonces légales, est en hausse de 15 % en raison du portail des marchés publics. Il a traité en 2003 plus de 31.000 commandes en ligne et dépassé 2,5 millions de visiteurs. La rubrique « Journal officiel du jour » subit cependant la concurrence du site « legifrance.gouv.fr », qui a connu une croissance de 47,5 % sur le premier semestre 2004 par rapport au premier semestre 2003. Le site « legifrance.gouv.fr », mis en service gratuitement en 2002, est aujourd'hui le site des textes législatifs et réglementaires, avec 8 millions de visiteurs en 2004. Il a pour objet de diffuser gratuitement le droit positif et la jurisprudence.

#### ***B. LA MISE EN LIGNE DU JOURNAL OFFICIEL « LOIS ET DÉCRETS » CONNAÎT UN GRAND SUCCÈS***

Le Journal officiel « Lois et décrets » authentifié a été mis en place le 1<sup>er</sup> juin 2004. Il garantit l'inviolabilité des versions électroniques transmises et lui donne donc la même valeur juridique que la version papier. Cette garantie résulte d'un dispositif spécialement mis au point par la direction des Journaux officiels. La diffusion du JO électronique authentifié élargit la portée de la mise à disposition du public des textes législatifs et réglementaires, développant ainsi la mission de service public de la direction des Journaux officiels.

La dématérialisation de l'édition « Lois et décrets » du Journal officiel est une des mesures de la mise en œuvre du programme gouvernemental ADELE 2004-2007, visant à l'amélioration de l'accès aux données publiques pour les usagers et les fonctionnaires.

La réforme des modalités de publication des textes a été engagée sur le fondement de la loi du 2 juillet 2003, habilitant le gouvernement à simplifier le droit.

Selon l'ordonnance du 20 février 2004, relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, les lois et les actes administratifs font désormais l'objet d'une double publication, sur papier et sous forme électronique. Une partie des textes officiels n'est plus

publiée sur la version papier du Journal officiel, mais uniquement sur le site Internet. C'est le cas des actes administratifs dont la liste est fixée par le décret pris en Conseil d'Etat le 29 juin 2004, en application de ladite ordonnance.

Cette dématérialisation, dont l'intérêt est indéniable, risque néanmoins d'en restreindre l'accès, si elle s'accompagne d'une suppression des versions imprimées, aux citoyens et aux collectivités locales qui ne sont pas nécessairement équipés en matériel informatique. Fin 2003, 72% des foyers n'étaient pas connectés à Internet. L'équilibre entre supports papier et électronique demeure un enjeu démocratique important. Le symbole des journaux officiels « *Nul n'est censé ignorer la loi* » doit rester d'actualité.

Votre rapporteur spécial souhaite que la complémentarité entre support électronique et support papier permette à chaque citoyen de pouvoir s'appuyer sur un service public de qualité, en ayant un accès égal à la norme juridique.

De même, les salariés, attachés à leur mission de service public, s'inquiètent de l'avenir de l'institution et craignent une restriction drastique des effectifs sous couvert de dématérialisation des Journaux officiels.

### ***C. LES RÉFORMES NE SONT PAS SANS CONSÉQUENCE SUR LES EFFECTIFS***

Sur ce sujet, l'année 2004 s'est particulièrement caractérisée par les réactions des personnels aux annonces officielles de numérisation croissante de la production et à l'arrêt consécutif des recrutements de titulaires, aussi bien à la SACI-JO qu'à la direction des Journaux officiels. Treize assemblées générales portant sur l'avenir des salariés des Journaux officiels, dont quatre communes aux deux entités, ont été tenues en 2004, contre neuf en 2003.

Pour compenser les réductions possibles du plan de charge liés à la dématérialisation, la direction des Journaux officiels s'est engagée à tout faire pour trouver de nouveaux travaux sur tous les supports existants ou à venir, et à mettre en œuvre toute disposition permettant la réintégration le plus rapidement possible des opérations actuellement sous-traitées, en commençant par celle du BALO. L'accord précise : « *cet objectif pourra être atteint grâce à la modernisation des équipements, à l'acquisition d'une nouvelle plateforme de production éditoriale, ainsi qu'une meilleure maîtrise des coûts* ».

Il faut noter la volonté de participation des représentants syndicaux à la réflexion entreprise, service par service, sur les conséquences de la dématérialisation tant en production que dans le service commercial et les services fonctionnels. Ainsi, des réorganisations de service et des redéploiements de personnel ont pu être abordés et discutés.

Il apparaît que les garanties de non licenciement associées à des projets importants et concrets de maîtrise des processus de numérisation ainsi qu'au renforcement et à la réorganisation des moyens informatiques ont permis aux agents d'apprécier la volonté de la direction d'adapter l'exercice de la mission de service public des Journaux officiels, dans un contexte de rapide évolution technique, afin d'assurer sa pérennité.

L'évolution du plan de charge des Journaux officiels et les possibilités de diversification et de redéploiement de ses activités restent évidemment au cœur des préoccupations des personnels et de leurs représentants.

Un accord-cadre du 26 mai 2004 a été conclu entre le directeur des Journaux officiels et les organisations syndicales. Cet accord prend en compte les évolutions concernant la saisie à la source et permet d'anticiper les effets de la dématérialisation. Les organisations syndicales, tant pour la DIR-JO que pour la SACI-JO, ont accepté de geler, pour une période d'une année, les recrutements en remplacement des départs en retraite ou en cessation anticipée d'activité, et de ne pas renouveler les contrats en durée déterminée.

Les parties signataires ont décidé d'engager un processus négocié des accords catégoriels de 1994 et se sont accordées pour confirmer que les garanties d'emplois et de rémunération des personnels ne seront pas modifiées et qu'aucun départ ne sera imposé. Il a été posé comme principe que les départs s'effectueront à un rythme naturel et volontaire et qu'il n'y aurait aucun licenciement. Ces départs sont estimés à 20 personnes en 2004 et autant en 2005. Les conséquences, en terme d'économies budgétaires, sont intégrées dans le présent projet de loi de finances, qui prévoit une diminution sensible de la charge de la SACI-JO.

#### ***D. L'ÉQUILIBRE DES JOURNAUX OFFICIELS EN DANGER : UNE RÉFORME DES RETRAITES S'AVÈRE INDISPENSABLE***

Le régime particulier des retraites est gravement déficitaire. En décembre 2003, la direction des Journaux officiels a présenté au ministère du budget le constat du déficit irréversible de la caisse des pensions. **La caisse de retraite couvrant le personnel de la direction des Journaux officiels et de la SACI-JO a encaissé, sur l'année 2003, 1,39 million d'euros de cotisations salariales et versé 12,5 millions d'euros de prestations. La caisse des cadres a encaissé 0,19 million d'euros de cotisations salariales et versé 0,69 million d'euros de prestations retraite.**

Les conclusions d'une étude<sup>1</sup> actuarielle sur l'état de la caisse et son évolution nécessaire vers un régime classique de droit commun ont été

---

<sup>1</sup> Etude ADAC du 10 mars 2004.

présentées aux partenaires sociaux au printemps 2004. Elles relèvent que **l'effort de l'Etat dans le système actuel atteint 8 fois l'effort des salariés à la caisse pension, et 2,5 fois à la caisse cadre, ce qui est nettement supérieur à la situation des régimes de droit commun (1,5 fois à l'ARRCO et 1,7 fois à l'AGIRC)**. Il faut ajouter à ces rendements généreux la situation démographique qui va se dégradant (1 cotisant par retraité aujourd'hui, 0,7 en 2025).

Les réunions techniques tenues au cours de l'été 2004 avec les représentants syndicaux de la SACI-JO et de la DIR-JO pour présenter et étudier les différentes hypothèses de prise en compte des droits acquis pour les personnels en activité, n'ont permis d'apporter aucune modification aux pensions complémentaires des retraités actuels du régime.

Le souhait de la direction serait d'intégrer le régime de l'AGIRC-ARRCO. Les accords nécessaires devront être trouvés auparavant avec les personnels et leurs représentants, qui sont actuellement parfaitement au fait du déficit croissant du régime complémentaire propre des Journaux officiels et ont entamé des discussions exploratoires sur les différentes possibilités de maintenir les droits acquis pour les cotisants actuels.

Le nombre de départs en retraite prévus, entre 2003 et 2010, est de 385. Ce chiffre ne prend pas en compte d'éventuels cessations anticipées d'activité ou de départs anticipés en préretraite qui pourraient être décidés.

#### ***E. UN RAPPROCHEMENT DES SERVICES DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE EST ENVISAGÉ***

**La Cour des comptes a procédé en 2002 et 2003 à un contrôle concomitant de la gestion et du fonctionnement des Journaux officiels et de la Documentation française.** Il lui est apparu nécessaire, dans le contexte de réorganisation et de redressement de ces deux organismes, d'examiner les conditions d'une articulation de leurs activités marchandes et de service public, tout en permettant d'assurer des complémentarités dans l'édition et la diffusion de l'information publique.

Dans son référé du 30 octobre 2003, la Cour des comptes éprouve *« des doutes sérieux sur la réalisation des objectifs énoncés, qu'il s'agisse des modalités d'articulation entre les activités de service public et les activités concurrentielles, ou de la connexité des missions »*.

La Cour des comptes relève les problèmes nés de l'articulation entre les activités de service public et les activités concurrentielles. Selon la Cour des comptes, les conséquences de la coexistence des deux types de missions qu'exercent les deux institutions ne sont pas gérées de manière satisfaisante.

L'articulation entre les différents types d'activité devrait faire l'objet d'une réforme.

Ainsi, un rapprochement pourrait être envisagé entre les deux organismes dans certains domaines. En matière d'édition, la direction des Journaux officiels publie des documents diffusant la norme juridique, législative et réglementaire, sans toutefois pouvoir les assortir d'analyses au risque de sortir de son champ de compétence alors que la Documentation française assume largement une telle responsabilité.

En ce qui concerne l'impression, la DJO dispose d'un réel outil industriel d'imprimerie tandis que les ateliers de la Documentation française sont vétustes. La Documentation française sous-traite une part élevée de ses travaux à des prestataires extérieurs. Des accords sont d'ores et déjà passés entre les deux institutions, et les Journaux officiels sont en passe de devenir le principal imprimeur de la Documentation française.

Les fonctions de diffusion des Journaux officiels ne sont pas très développées car ils ne disposent que d'un seul point de vente, contrairement à la Documentation française qui bénéficie d'un réseau commercial diversifié. Sur ce point également, des accords sont en voie de développement.

Le Premier ministre a demandé à M. Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, de « *mener à bien une réflexion à caractère stratégique sur les missions et les positionnements respectifs* » de la Documentation française et des Journaux officiels. Cette mission a vocation à « *étudier les différentes solutions concevables à moyen terme* » relativement aux deux organisations et à leur fonctionnement. **Son but n'est pas de proposer un plan de fusion des deux institutions mais de rechercher les possibilités de collaboration les plus fructueuses pour elles, dans le respect de leur cœur de métier respectif.**

Elle débouchera sur des propositions de rapprochements entre les deux institutions, assorties de leurs modalités de mise en œuvre au-delà de 2006.

Des groupes de travail ont été constitués sur huit domaines : l'édition, l'impression, la diffusion, l'informatique, les moyens généraux, la gestion financière, la gestion des ressources humaines et la tarification. Leurs travaux ont permis aux deux institutions de mieux se connaître et d'additionner leurs compétences dans une perspective de coopérations fonctionnelles, pouvant se mettre en place, même avant 2006, pour des coéditions par exemple.

A la fin du mois de juin 2004, chaque groupe a présenté des préconclusions qui n'ont pas été jugées satisfaisantes. Un rapport doit être présenté à la fin de l'année au Secrétaire général du gouvernement, assorti de

préconisations sur les orientations à mettre en œuvre pour le rapprochement entre les deux directions.

Votre rapporteur spécial suivra attentivement les travaux de la mission, en liaison avec son collègue François Marc, qui a rédigé un rapport sur « La Documentation française : La réforme nécessaire pour un éditeur public de référence »<sup>1</sup>.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 394 (2003-2004).*



## **II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 EST FORTEMENT MARQUÉ PAR LE DÉVELOPPEMENT DES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES**

L'élaboration du budget 2005 se situe dans un contexte de changements importants dus à l'accélération de la dématérialisation de la transmission des données et de leur diffusion numérique. Il est fortement marqué par les progrès des technologies numériques, qui permettent à la DJO d'adapter son programme d'investissement et d'alléger sensiblement la charge pour l'Etat.

La diffusion du Journal officiel électronique authentifié a été mise en œuvre à compter du 2 juin 2004 conformément à l'ordonnance du 20 février 2004, ce qui a nécessité une adaptation des structures de production existantes et conduit la DJO à réaliser les développements informatiques nécessaires.

Dans ce contexte, le projet de budget 2005 se caractérise par une diminution de 4,98 % des dépenses de fonctionnement et de 34 % des dépenses d'investissement en crédits de paiement, tandis que les prévisions de recettes, avec un montant de 157,9 millions d'euros, baissent de 6,59 %, ramenant l'excédent d'exploitation en dessous de 1 million d'euros.

Votre rapporteur s'inquiète de la forte baisse des dépenses d'investissement en crédit de paiement. Il souhaite rappeler que la Cour des comptes, lors de son contrôle intervenu en 2002, avait appelé l'attention sur « *la baisse marquée des investissements depuis 1999* » qui « *reflète une insuffisance d'investissements de modernisation* ». Si les efforts d'investissement en 2004 sont réels et palpables, il serait préjudiciable qu'un fléchissement intervienne alors même que la modernisation est loin d'être achevée et que la future plateforme éditoriale va appeler d'importants investissements.

### ***A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2003 ET 2004***

**En 2003, le total des crédits ouverts au budget a augmenté de 6,9 % par rapport à la prévision de la loi de finances, pour atteindre 169,98 millions d'euros.** Cette évolution était de 19,93 % en 2002.

**L'exécution du budget 2003 est marquée par l'effort d'équipement et de modernisation de l'outil de production, les dépenses d'investissement représentant un quadruplement des crédits par rapport à 2002.**

Le résultat de l'exercice prévu en loi de finances initiale est constitué d'un excédent d'un montant de 39,97 millions d'euros.

## 1. Des recettes contrastées

**Les recettes constatées en 2003 s'élèvent à 202,80 millions d'euros**, en hausse de 2,5 % par rapport au budget voté. Les recettes d'annonces augmentent de +3,2 %, alors que les autres recettes : abonnements, ventes au numéro... subissent une baisse de -2,3 %.

### *a) Les recettes d'annonces légales*

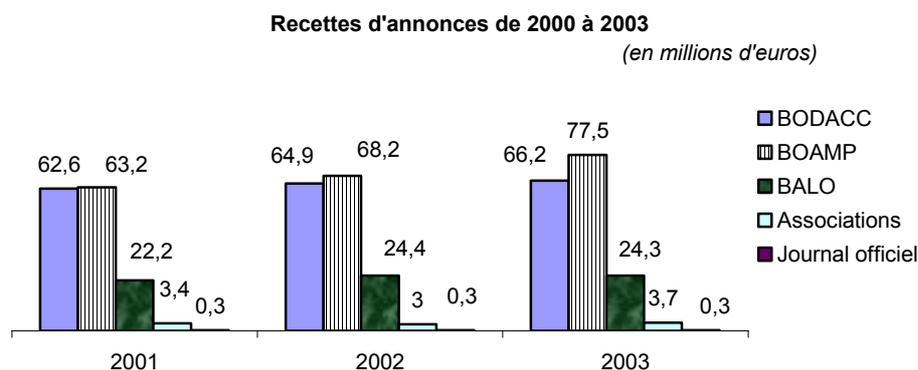
**En 2003, les Journaux officiels ont réalisé, un chiffre d'affaires global de 198 millions d'euros, soit +4,7 %** par rapport à 2002 en raison de l'excellente tenue des recettes d'annonces, qui représentent 87 % de la totalité du chiffre d'affaires (166,6 millions d'euros), contre 85 % en 2002 (160,9 millions d'euros).

**Le premier semestre 2004** est marqué par le succès et la progression très rapide de la communication électronique. De nombreux marchés à procédure adaptée ont été envoyés, sans contrainte juridique, aux Journaux officiels en raison de l'excellente visibilité qu'assurent ses publications.

Le taux global de réalisation au 30 juin 2004 atteint 60,8 % des prévisions contre 52,6 % au 30 juin 2003. Les recettes progressent de 0,6 % par rapport au 30 juin 2003. Les bons résultats proviennent d'une progression des recettes d'annonces BALO (+33,3 %) et d'une résistance inattendue des recettes BOAMP.

Les recettes d'annonces publiées au Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) s'élèvent, au 30 juin 2004, à 34,46 millions d'euros, soit -6,2 % par rapport à 2003. Elles représentent 42 % du chiffre d'affaires des annonces. Une baisse de 14,5 % des recettes était prévue pour 2004, imputable en grande partie à la baisse attendue des recettes d'annonces de marchés publics, en raison de l'impact de la réforme du code des marchés publics relevant fortement les seuils à partir desquels la parution au BOAMP est rendue obligatoire (90.000 euros). Les résultats du premier semestre ne témoignent pas, contrairement aux prévisions, d'un recul marqué, les collectivités locales n'ayant pas changé leurs pratiques malgré le relèvement des seuils.

**L'ensemble des recettes d'annonces au 30 juin 2004 s'élève à 82,39 millions d'euros.**



*b) Les autres recettes*

En 2003, l'activité marchande est, pour la troisième année consécutive, en baisse. Le chiffre d'affaires de la direction des Journaux officiels, hors annonces et frais de port, atteint 14,39 millions d'euros, soit une baisse de 17,2 %, plus forte que celle observée en 2002 (- 7,2 %).

L'année 2003 a vu la poursuite de la tendance de la forte progression de la diffusion du Journal officiel sur Internet, qui entraîne une baisse régulière des ventes de produits sur support papier. Ce sont les éditions disponibles en accès libre en ligne qui subissent les plus fortes baisses.

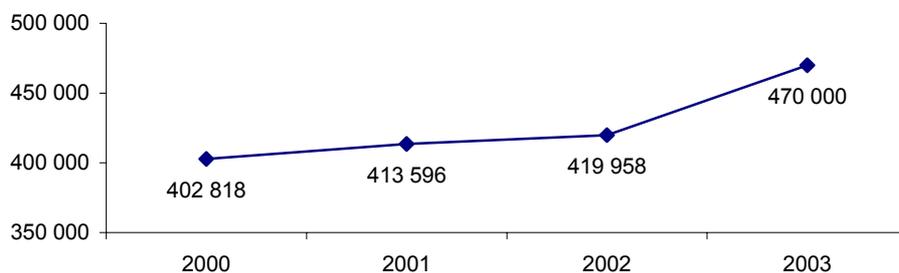
Les ventes des produits papier sont passées de 28,1 millions d'euros en 2002 à 26,2 millions d'euros en 2003, soit une diminution de - 6,8 %. L'érosion du nombre d'abonnements papier atteint - 9,2 % (- 8,7 % pour le Lois et décrets, - 13,9 % pour le BOAMP, - 14 % pour le BALO papier dont l'existence sera remise en cause à la fin de l'année 2004).

**La poursuite de la diminution des ventes au numéro est envisagée à hauteur de 35 % du fait de la concurrence d'Internet.**

Le nombre de pages publiées a largement progressé pour atteindre 470.000 pages en 2003, en hausse de 12 %, alors que le nombre de pages tirées sur papier continue de décroître passant de 3,495 millions en 2002 à 3,421 millions en 2003, soit - 2,1 %, du fait de la baisse du nombre d'abonnements.

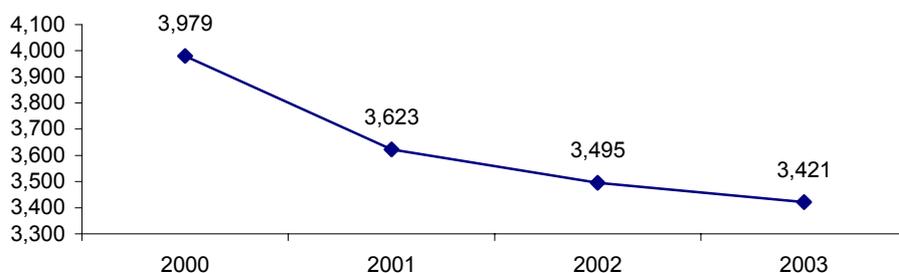
### Nombre de pages publiées

(en millions de pages)



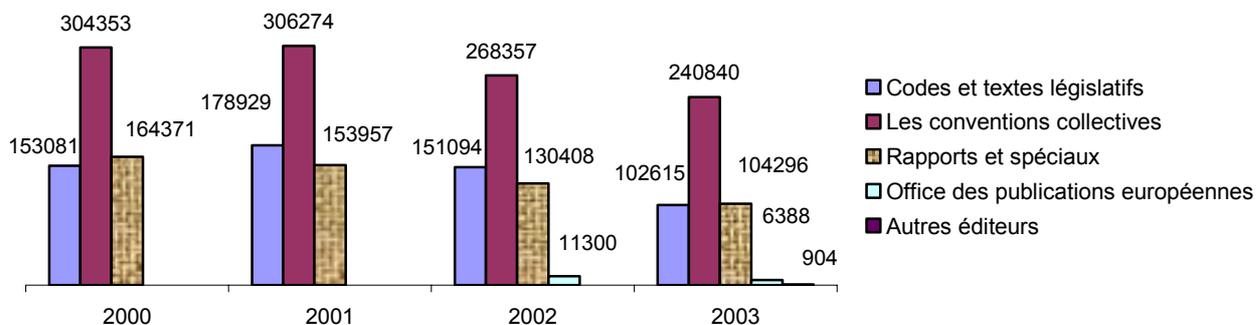
### Nombre de pages tirées

(en millions de pages)



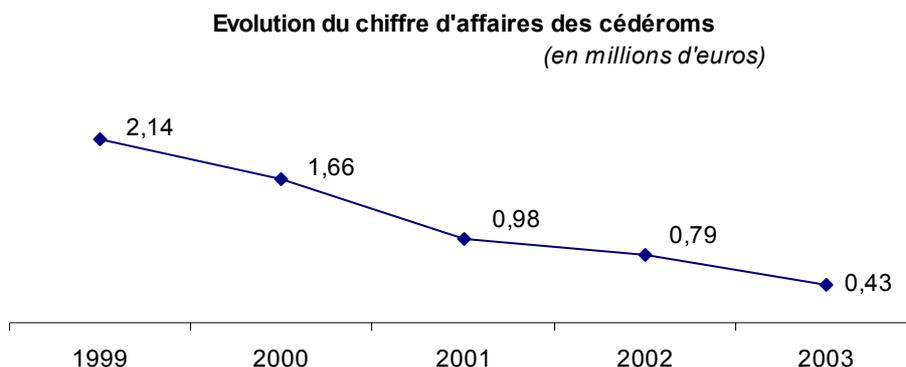
Le nombre d'ouvrages diffusés par les JO en 2003 est en baisse de 18,9 % par rapport à 2002, passant de 561.159 à 455.043 ouvrages. Cette chute de la diffusion touche toutes les collections, codes, conventions collectives, rapports, qui sont toutes disponibles sur Internet. En terme de chiffre d'affaires, **les ventes d'ouvrages accusent - 23 %, passant de 5,02 à 3,88 millions d'euros en 2003.**

### Quantités d'ouvrages diffusés par série



L'activité des ventes cédéroms est en baisse pour la troisième année consécutive. Les cédéroms subissent une baisse de chiffre d'affaires de 45 %, passant de 0,79 million d'euros en 2002 à 0,43 million d'euros en 2003.

Les produits minitel chutent de 48 % par rapport à 2002.



## 2. Les dépenses en hausse

### a) Les dépenses d'exploitation

**Les dépenses d'exploitation ont atteint 164,38 millions d'euros en 2003 contre 153,63 millions d'euros en 2002.** L'augmentation de 10,74 millions d'euros (soit 6,9 %) constatée repose essentiellement sur les trois postes suivants :

- les charges de frais de personnels (27,88 millions d'euros) ont été alourdies de +4,3 % à la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels et +4,7 % à la Direction des Journaux officiels par des hausses conventionnelles de salaire plus élevées que prévues (+2,02 %), par le recours à du personnel sous contrat à durée déterminée et à l'exécution d'heures supplémentaires afin de maintenir le niveau d'activité élevé du secteur des annonces. La masse salariale (106,1 millions d'euros) a augmenté de 4 % en moyenne depuis 4 ans et de 4,4 % en 2003.
- les charges sur services extérieurs ont enregistré une hausse de +37,3 %, dont 23 % reflètent la progression des dépenses informatiques liées à l'achèvement du renouvellement du parc bureautique, la réalisation du projet d'administration système, et pour 13,9 %, des charges de locations, de photocopieurs, de bâtiments modulaires installés durant les travaux de rénovation des locaux de restauration ;

- l'évolution du poste « autres charges » (+ 17,9 %) provient des frais d'affranchissement qui enregistrent le dernier palier de hausse des tarifs prévu par le décret du 20 novembre 2001.

Les achats relatifs aux papiers diminuent légèrement et le coût de la sous-traitance reste stable.

**Au 30 juin 2004**, les dépenses d'exploitation représentent 41,5 % de la prévision budgétaire.

Les charges de personnel à la DJO sont contenues à + 2,4 % en raison des revalorisations salariales du second semestre 2003 et du renforcement de l'encadrement, notamment dans le secteur informatique. Celles de la SACI-JO progressent de 4,7 %, notamment en raison des cessations anticipées d'activité.

#### *b) Les dépenses en capital*

**Les dépenses d'investissement s'élèvent en 2003 à 44,94 millions d'euros (33,77 millions d'euros votés), représentant 22,55 millions d'euros d'autorisations de programme affectées et 8,34 millions d'euros d'autorisations consommées.** Le taux d'affectation des autorisations de programme disponibles pour 2003 atteint 53,4 % sur l'ensemble de l'année.

**La progression du montant des investissements réalisés en 2003 témoigne de l'entrée de la direction des Journaux officiels dans une phase de modernisation, marquant l'accélération dans la réalisation des projets par rapport à 2002.**

L'année 2003 a été consacrée pour l'essentiel à la **refonte des infrastructures informatiques** comprenant le réseau d'entreprise, les couches intermédiaires d'échanges et le portail d'entreprise. De plus, a été effectuée la refonte de la comptabilité analytique (260.000 euros en AP et 141.000 euros en CP). Deux projets majeurs en matière de plateforme éditoriale n'ont pu être engagés en raison des concertations préalables nécessaires à leurs spécifications techniques. Il s'agit de la modernisation du système de photocomposition CCI et du système de production des données juridiques. Ils ont été reportés sur les exercices suivants.

**Les projets réalisés en 2004** ou en préparation concernent, pour l'informatique, la diffusion dématérialisée du « Lois et décrets », le système informatisé des ressources humaines, l'applicatif de gestion de la relation client et la modernisation de la tenue des comptabilités générales et budgétaires pour se préparer à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les AP consacrées aux **acquisitions immobilières** sont affectées en quasi totalité, soit 99,1 % des crédits disponibles pour 2003. Les principales opérations d'investissement réalisées en 2003 relatives aux bâtiments concernent des travaux de réhabilitation et de réaménagement des locaux selon le schéma directeur immobilier élaboré en 2002, dont l'aménagement fonctionnel de locaux et surtout le réaménagement complet des locaux de restauration et de la cuisine (978.000 euros en AP et 761.000 euros en CP).

La mise en œuvre du schéma immobilier se poursuit sur les exercices suivants selon le rythme budgétaire défini, avec la réalisation au cours de 2004 des travaux de réhabilitation, d'aménagement des ateliers et de l'étanchéité des terrasses (800.000 euros en AP et 500.000 euros en CP).

**Les dépenses d'équipement de production** de l'année 2003 ont permis de moderniser les ateliers de compogravure (1,18 million d'euros), de façonnage et d'impression par l'acquisition d'une flasheuse, d'un massicot droit (0,10 million d'euros), d'une station d'enroulement (0,32 million d'euros) et d'une machine d'impression cinq couleurs (1,71 million d'euros en AP et CP) ; par ailleurs, un nouvel autocommutateur a été mis en place (0,33 million d'euros).

En 2004, l'acquisition de plieuses coudeuses (374.000 euros engagés), de deux chaînes d'expédition SITMA (1,10 million d'euros en CP) et d'une deuxième station d'enroulement (326.000 euros ordonnancés) pour les ateliers respectifs de brochage, d'expédition et d'impression contribue à rénover l'outil de production.

Au total, **le budget annexe a atteint 201 millions d'euros, dont 26,9 millions d'euros d'excédent reversés au Trésor.**

**8,3 millions d'euros ont été investis, ce qui représente un quadruplement de l'effort d'équipement et de modernisation de l'outil de production par rapport à 2002.**

## B. LES PRÉVISIONS POUR 2005

Le projet de budget 2005 est établi sur la base d'un montant de recettes de **157,93 millions d'euros**, contre **169,08 millions d'euros** prévus dans le budget voté 2004, soit une baisse de **6,6 %**.

### 1. Les recettes en baisse

#### Evolution des recettes d'exploitation

(en euros)

Chapitres	Libellés	Exécution	Budget voté	Prévisions	2004/
		2003	2004	2005	2005
70.11	Ventes au numéro	4,05	5,30	3,41	-35,71
70.12	Abonnements	6,53	4,41	5,51	24,83
70.13	Annonces	171,97	142,33	132,00	-7,26
7013100	Associations	3,67	3,20		
7013200	B.M.P.	77,49	40,30		
7013310	B.A.L.O.	24,28	29,00		
7013320	B.O.D.A.C.C.	66,21	69,51		
701330	O.S.P. J.O.	0,29	0,32		
70134	Annonces J.O.	0,04	0,04		
70.31	Ventes de déchets	0,35	0,12	0,12	0,00
70.40	Travaux	2,29	2,21	2,20	-0,45
70.50	Études				
	Prestations de services	0,01	0,51	0,30	-41,18
70.70	Ventes de marchandises	1,78	2,31	1,65	-28,42
70.85	Frais de port et autres	9,83	8,99	10,20	13,46
70.88	Autres produits d'activités annexes	1,33	1,98	1,62	-17,99
709	Rabais, remises, ristournes accordées	-0,18			
75.00	Autres produits de gestion courante	0,02			
77.00	Produits exceptionnels	2,66	0,92	0,92	0,00
78.00	Reprise/amortissements & provisions	2,00	0,92	0,92	0,00
	<b>Total des recettes</b>	<b>202,80</b>	<b>169,08</b>	<b>157,93</b>	<b>-6,59</b>

Source : direction des Journaux officiels

#### a) Les recettes d'annonces

Les recettes d'annonces seraient de **132 millions d'euros** en 2005, contre 166,6 millions d'euros en 2003 et 142,3 millions d'euros en 2004.

### Recettes d'annonces

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	Budget voté 2004	Prévisions 2005
Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales – BODACC	62,6	64,9	69,3	69,5	66,6
Bulletin officiel des annonces des marchés publics – BOAMP	63,2	68,2	66,4	40,3	41,1
Bulletin officiel des annonces légales obligatoires – BALO	22,2	24,4	27	29,0	20,7
Associations	3,4	3	3,5	3,2	3,5
Autres (JO, Lois et décrets)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1
<b>Total</b>	<b>151,7</b>	<b>160,9</b>	<b>166,6</b>	<b>142,3</b>	<b>132,0</b>

Source : direction des Journaux officiels

Cependant, la réforme du code des marchés publics, applicable depuis le 8 janvier 2004, rend les estimations des recettes d'annonces 2005 difficiles à estimer pour le BOAMP. En conséquence, il n'est prévu qu'une baisse de 10 % du volume d'annonces des marchés publics.

Les tarifs d'annonces ne subiront pas le taux d'augmentation appliqué en 2004, à l'exception des secteurs qui, comme les associations, ont des difficultés à équilibrer leur coût. Pour continuer à privilégier la transmission dématérialisée des annonces qui permet une productivité bien plus élevée que la transmission sur support papier, l'abattement de 20 % jusqu'alors consenti aux annonces de marchés publics transmis par voie électronique, sera étendu aux insertions du BALO.

Un forfait de 50 euros sera mis en place pour les annonces relevant du secteur concurrentiel, c'est-à-dire celles pour lesquelles la publicité au BOAMP n'est pas obligatoire.

Les recettes d'annonces publiées au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) représentent 40 % du chiffre d'affaires des annonces. Les tarifs BODACC et JO sont maintenus.

Le Journal officiel des associations et fondations a connu une légère baisse d'activité avec 56.251 annonces reçues au premier semestre 2004 contre 57.486 au premier semestre 2003. Leur volume ne devrait pas évoluer. Une augmentation de 2 % du coût est prévue sur les annonces des associations.

*b) Les autres recettes*

Une diminution de 35 % des ventes au numéro (3,40 millions d'euros) est fondée sur le fait de la concurrence d'Internet. Les hypothèses de réduction annuelle de la diffusion papier sont estimées actuellement à environ 15 % par rapport au tirage actuel du Journal officiel « Lois et décrets », qui est de 33.500 exemplaires. Un premier constat pourra être fait en fin d'année, période durant laquelle 80 % des abonnements arrivent à échéance.

Pour faire face au déficit des recettes dues à la chute des abonnements, la politique tarifaire des Journaux officiels consiste à augmenter fortement le tarif des abonnements. Les augmentations, qui se sont élevées l'an passé de 7 à 15 % afin de diminuer leur déficit par rapport à leur coût de fabrication et aux frais d'expédition, devraient être proches de 25 % pour les publications les plus déficitaires comme le « Lois et décrets » (13,4 % en 2004).

Les remboursements des frais de port augmentent. Ils intègrent la poursuite du rattrapage de l'imputation des tarifs postaux aux clients et devraient s'élever à 10,2 millions d'euros contre 8,99 millions d'euros.

**Pour tenter de pallier à la chute des recettes, la direction des Journaux officiels a mis en place les initiatives suivantes :**

- un service de diffusion personnalisé sur les annonces de marchés publics conduit à anticiper une reprise des abonnements ;
- une étude de lectorat menée auprès des utilisateurs de la rubrique « marchés publics » du site *journal-officiel.gouv.fr*, a mis en évidence une réelle demande à l'égard de ce service qui consiste à envoyer une alerte par courriel pour ne perdre aucune opportunité. La mise en place à un tarif de 100 euros par an permettra d'obtenir un gain de 1,3 million d'euros sur les recettes d'abonnements qui remonteraient ainsi à 5 millions d'euros au total ;
- la direction des Journaux officiels participe à des réunions de mutualisation de ses secteurs d'édition avec la direction de la Documentation française. Il est prévu, s'agissant des ouvrages, de créer des nouvelles éditions qui proposeront aux lecteurs, d'un côté la loi consolidée brute et, de l'autre, les commentaires et les rapports sur le même sujet. Ces collections devraient aboutir à une première parution en 2005 ;
- une démarche volontariste afin d'amener les éditeurs publics à confier la diffusion et l'impression de leurs publications à la direction des Journaux officiels est menée. Ainsi, la

Documentation française a-t-elle déjà considérablement augmenté le volume d'impression confié aux Journaux officiels et devrait poursuivre ce mouvement en 2005 ;

- de nouveaux attachés commerciaux nouvellement engagés en commun avec la Documentation française s'attachent au développement du réseau de librairies ;
- la nouvelle collection « Aux sources de la loi », lancée en 2003, permet, pour chaque grande loi, de disposer des documents préparatoires, particulièrement en provenance des rapports parlementaires. Une cinquantaine de titres reprennent les lois publiées au titre des sessions antérieures. Les Journaux officiels réfléchissent à étendre le principe aux traités internationaux ou conventions adoptés par le Parlement.

## 2. Des dépenses également en baisse

### a) Des dépenses d'exploitation contenues

Les dépenses d'exploitation sont en baisse par rapport au budget 2004, passant de 165,2 millions d'euros à 156,9 millions d'euros.

#### Dépenses d'exploitation et d'investissement

(en euros)

Chapitre	OBJET	2 003 Dépenses nettes	Crédits votés	2005 Prévisions	2004/ 2005 (en %)
			LFI 2004		
<b>1ère section - EXPLOITATION</b>					
60.01	Achats	20 612 989	21 000 000	19 234 210	-8,41
60.02	Crédits à répartir				
60.03	Variations des stocks	338 933			
61.01	Services extérieurs	1 366 051	1 770 000	1 970 000	11,30
61.02	Fonctionnement informatique	2 713 499	1 700 000	3 170 000	86,47
62.02	Autres services extérieurs	26 878 660	26 238 469	23 609 477	-10,02
63.00	Impôts et taxes	849 770	880 615	922 825	4,79
64.01	Salaires des ouvriers & employés	23 766 245	24 257 233	24 669 606	1,70
64.02	Traitements (fonctionnaires)	543 737	590 747	593 237	0,42
64.03	Primes et indemnités	3 574 241	3 917 374	3 984 285	1,71
64.05	Prestations & cotisations sociales	16 561 653	16 425 174	17 201 551	4,73
64.06	Oeuvres sociales	517 678	500 405	563 672	12,64
64.09	S.A.C.I.J.O.	61 634 700	62 274 621	55 734 126	-10,50
65.00	Autres charges gestion courante	38 140	408 124	108 124	-73,51
66.00	Charges financières	917	2 287	2 287	0,00
67.00	Charges exceptionnelles	442 098	442 102	442 102	0,00
68.00	Dotations aux amortissements	4 543 540	4 759 491	4 759 491	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>204 352 890</b>	<b>169 075 000</b>	<b>157 927 066</b>	<b>-6,59</b>
69.00	Excédent d'exploitation	39 970 037	3 908 358	962 073	-75,38

Source : direction des Journaux officiels

#### (1) Mesures d'ajustement liées à la baisse de l'activité

Le chapitre 60.01 « achats », avec 19,23 millions d'euros de crédits, subit une baisse de 1,76 million d'euros (- 8,41 %) liée à réduction de la consommation de papier résultant de deux phénomènes : la diminution de la pagination de l'édition « Lois et décrets » de 30 % et du tirage de toutes les éditions confondues de 10 %, et à la baisse du prix du papier journal.

Les crédits du chapitre 62.02 « autres services extérieurs » s'élèvent à 23,60 millions d'euros et subissent une baisse de 10 % due aux frais postaux en diminution compte tenu de la baisse du nombre d'abonnements.

Le chapitre 65.00 « autres charges de gestion courante », d'un budget voté en 2004 de 408.124 euros passe à 108.124 euros, en baisse de 73,51 %, ce qui correspond à un réajustement, ce chapitre étant surdoté par rapport aux besoins constatés ces dernières années.

(2) Les charges de personnel

La masse salariale pour 2005 s'élève à 102,74 millions d'euros, en baisse de 2,62 millions d'euros, correspondant à la diminution des emplois sous contrat à durée déterminée.

La progression des charges de personnel de 2,05 % obéit aux accords salariaux conclus entre le Syndicat de la presse parisienne et les organisations syndicales, auxquels il faut ajouter des augmentations individuelles résultant de l'application de protocoles d'accord, qui représentent 0,35 % de la masse salariale.

L'ensemble des activités des Journaux officiels a été mené grâce au concours de 658 personnes à la DJO contre 678 en 2002, et de 461 personnes à la SACI-JO.

Les effectifs budgétaires étaient, en 2004 comme en 2003, de 620 dont 12 fonctionnaires. Il est prévu une diminution de 8 postes pour 2005.

**Effectifs réalisés par catégorie**

	<b>Techniques</b>	<b>Administratifs</b>	<b>Fonctionnaires</b>	<b>Total</b>
au 30/06/03	253,45	411,65	11	676,1
au 30/06/04	243,65	388,45	11	643,1
Ecart	<b>-9,80</b>	<b>-23,20</b>	0,00	<b>-33,00</b>

La différence constatée, tant en 2003 et 2004, entre les effectifs réalisés et les effectifs budgétaires résulte de recrutements d'agents sous contrat à durée déterminée, soit pour assurer le remplacement d'agents en absence temporaire, soit pour pallier des surcroîts ponctuels d'activité, essentiellement en production.

Par secteurs d'activité, les administratifs représentent 62 % de l'effectif total affectés majoritairement à des tâches d'édition et commerciales.

Le secteur « édition et production » enregistre la plus importante baisse des effectifs sur la période 30 juin 2003/30 juin 2004 (- 28,80, dont 3 cadres) et provient de la réduction des contrats à durée déterminée pour surcroît d'activité aux éditions économiques et financières et, pour une moindre mesure, du non renouvellement des effectifs liés à des départs naturels.

**Recours au personnel temporaire**  
Moyenne mensuelle de temporaires (homme/mois)

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004 (au 30 juin)</b>
DJO	55,58	56,50	53,96	39,74
SACI-JO	146	127	166	56

La **baisse du recours au personnel temporaire** a plusieurs causes : elle fait suite à l'action engagée en 2002 pour réduire les contrats à durée déterminée en remplacement d'agents absents. Elle provient encore des actions de redéploiements, de mutations prioritaires pour les secteurs en déficit de ressources humaines, et de la numérisation croissante du processus de passation des annonces de marchés publics.

Les perspectives pour 2005 et 2006 sont de maintenir la réduction entreprise des effectifs. Après une négociation sociale, il a été décidé de surseoir, pour l'instant, au remplacement des départs à la retraite tant à la SACI-JO qu'à la direction des Journaux officiels pour tenir compte des grands progrès de productivité permis par la saisie à la source et la diffusion sur Internet. L'intégration de nouveaux travaux et la réintégration d'éditeurs sous traités devraient permettre la pondération de cette tendance.

En parallèle, les dépenses de personnel enregistreront les conséquences de la dématérialisation en raison de la réduction des activités de saisie, mais aussi de l'augmentation du recrutement des spécialistes liés aux différents projets informatiques et industriels en cours de réalisation.

Il est à signaler que **le taux d'absentéisme**, 6,95 % en 2002, 7,77 % en 2003, et 8 % à la SACI-JO, subit une légère diminution au cours du premier semestre 2004 : 7,65 % au 30 juin 2004 et 7,83 % au 30 juin 2003.

Le développement de la saisie à la source permettant la baisse des effectifs, celle-ci favorise **les progrès de la productivité**, à condition que l'évolution du nombre de pages publiées, facteur largement exogène, soit positive.

	Au 31/12/99	Au 31/12/00	Au 31/12/01	Au 31/12/02	Au 31/12/03
Taux de saisie à la source (en % des pages publiées)	6,8%	11,9%	19,4%	24,1%	24,4%
Pages publiées/effectif moyen	581,56	609,55	627,03	627,34	700,14

Le plan de formation représente 3 % de la masse salariale et vise à former 55 % du personnel, dont 52 % sont déjà passés en formation cette année.

(3) Les crédits affectés à la SACI-JO

Avec 55,73 millions d'euros, les crédits affectés à la SACI-JO enregistrent une baisse de 10,50 % due à une réduction d'effectifs significative et au non remplacement des contrats à durée déterminée et des agents partant en CATS ou en retraite.

Les effectifs permanents de la SACI-JO, stabilisés depuis 1994 à hauteur de 420, sont entrés en 2004 dans une phase de décroissance liée aux effets de la dématérialisation. A la forte progression de la productivité permise par la saisie à la source qui concerne les effectifs de la SACI-JO pourra s'ajouter la décision de supprimer l'édition papier de certaines publications, ce qui diminuerait également les fonctions d'impression, de brochage, d'expédition et d'abonnements de la DJO. Une négociation entre la direction des Journaux officiels et les organisations syndicales a ouvert une période d'un an de renégociation des effectifs. La réduction serait d'environ 20 personnes en 2004 et autant en 2005.

Le recours au personnel temporaire avait connu une forte progression pour atteindre 57 personnes fin 2003 et devait faire face à la progression rapide des publications d'annonces et à la prolongation des sessions parlementaires. Il connaît une réduction progressive qui a pu être organisée sur le premier semestre en raison des effets de la saisie à la source des annonces de marchés publics et des comptes rendus intégraux des débats parlementaires. Au 30 juin 2004, ces renforts ont totalement disparu.

Les négociations engagées ont conduit au non remplacement de 14 titulaires partis depuis mars 2004.

En revanche, le poste de pensions de retraite progresse significativement, + 29 % en raison notamment du coût des départs en cessation anticipée d'activité.

Il est à relever que, lors du contrôle effectué à la direction des Journaux officiels, la Cour des comptes a constaté que les réformes annoncées n'étaient toujours pas entrées en vigueur, en particulier dans ses relations avec la SACI-JO.

La Cour considère que les relations contractuelles entretenues par les Journaux officiels avec la SACI-JO « *doivent être précisées au regard des règles du droit de la concurrence* ».

#### (4) Charges de fonctionnement informatique

Le poste le plus important est le chapitre 61.02 « fonctionnement informatique » qui, avec 3,17 millions d'euros, enregistre une augmentation de 86,47 %. Cette augmentation est due au transfert à hauteur de 1,08 million d'euros de la dépense de l'hébergement de Légifrance, antérieurement imputée, à tort, en investissement (chapitre 82.02 « investissement informatique ») et la mise en place d'un serveur disponible 24 heures sur 24 qu'impose le Journal officiel authentique en ligne.

Puis, le chapitre 64.06 « oeuvres sociales », avec 563.672 euros, + 12,64 %, progresse de 63.267 euros (mesure nouvelle) correspondant aux frais de fonctionnement du comité général des œuvres sociales en application d'une convention.

Le chapitre 61.01 « services extérieurs », avec 1,97 million d'euros, enregistre une progression de 11,3 %, correspondant à une dotation de 200.000 euros (mesure nouvelle) pour financer la location d'une presse numérique (prélevée sur les crédits destinés aux achats de papier).

*b) Les dépenses d'investissement*

Les besoins pour 2005 sont en baisse par rapport aux années précédentes en raison de l'importance des reports prévus fin 2004, et s'élèvent à 6,71 millions d'euros en autorisations de programme et 5,44 millions d'euros en crédits de paiement. Les principales opérations inscrites au budget 2005 concernent la poursuite du réaménagement des locaux commencée en 2003, une remise à niveau des rotatives OFFSET et des dépenses liées à la mise aux normes d'ateliers et à l'achat de mobilier de bureau.

**Dépenses d'investissement**

(en euros)

Chapitre	OBJET	2003 Dépenses nettes	Crédits votés LFI 2004	2005 Prévisions	2004/ 2005 (en %)
<b>2ème section - OPERATIONS EN CAPITAL</b>					
82.01	Acquisitions d'immobilisations	6 479 624	5 500 000	5 445 000	-1,00
82.02	Investissement informatique	1 864 369	3 000 000		-100,00
83.00	Augmentation des stocks fin gestion	1 642 432			
<b>TOTAL</b>		<b>9 986 426</b>	<b>8 500 000</b>	<b>5 445 000</b>	<b>-35,94</b>
<i>augmentation du fonds de roulement</i>		<i>8 010 755</i>	<i>849</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
84.00	Excédent reversé au Trésor	26 945 000	167 000	277 000	65,87

(1) Dépenses d'investissement informatique

Les reports prévus fin 2004, tant en autorisations de programme (7,5 millions d'euros) qu'en crédits de paiement (7,24 millions d'euros) permettront de financer les investissements informatiques 2005 sans aucun moyen supplémentaire.

Les prévisions de dépenses d'investissement pour 2005 sont marquées par une très forte baisse du chapitre « investissement informatique » (- 100 %). Un budget de 3 millions d'euros avait été voté en 2004 pour l'équipement nécessaire. De manière générale, l'année 2005 sera dans la continuité de 2004, la modernisation du système informatique reposant sur des projets dont les réalisations sont pluriannuelles.

L'incidence principale est liée à la capacité de la direction des Journaux officiels de certifier sur Internet l'ensemble de ses publications. La solution mise en œuvre pour le « Lois et décrets » est une solution générique qui, après des adaptations mineures liées à la nature de chaque publication, peut aisément être généralisée en production.

En contrepartie, les emplois informatiques continueront à être renforcés, moins en quantité qu'en niveau de compétences. Il n'y a pas, sauf changement, d'autres incidences financières que celles déjà prévues.

En 2004, a été réalisée la consolidation du système de photocomposition CCI pour un million d'euros en AP et 300.000 euros en CP afin de maintenir en fonctionnement le système de production avant le lancement de la nouvelle plateforme éditoriale. Ce nouvel outil informatique, qui va puissamment moderniser l'ensemble de la chaîne d'édition et de production, a demandé une longue concertation préalable, compte tenu de ses spécificités techniques. Le lancement de l'appel d'offre est prévu en 2005 avec un engagement de 4 millions d'euros d'AP.

L'autre grand investissement de l'exercice consistera en l'expérimentation de trois prototypes du système de base de données juridiques pour Légifrance (600.000 euros en AP engagés à la fin 2004, les CP étant prévus en 2005).

Enfin, les systèmes comptables et budgétaires seront adaptés aux réformes induites par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

L'année 2005 et les années ultérieures, jusqu'à la fin 2007, seront majoritairement dédiées à la réalisation de projets de système d'information métiers majeurs. Ainsi, ont été lancées cette année :

- la refonte du système d'information des ressources humaines avec, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2005 spécifiquement, la mise en service d'un système de paie modernisé (821.000 euros d'AP et 434.000 euros de CP en 2004, le complément en 2005) ;
- la refonte du système d'information de la gestion de la relation clients (1.200.000 euros d'AP et 600.000 euros de CP en 2004, 480.000 euros en 2005, la fin de l'opération en 2006) ;
- la modernisation du site Internet de la direction des Journaux officiels.

## (2) Investissements en travaux de bâtiments

**Le budget d'équipement 2005** comprend des travaux d'aménagement de l'atelier d'impression (0,4 million d'euros en AP), nécessaires à l'implantation des nouvelles chaînes d'impression numérique, dont le bon fonctionnement est lié à des critères d'hygrométrie, de température et de vibrations, et le report de 2004 à 2005 de travaux de réhabilitation et d'aménagement (2 millions d'euros en AP et 1,8 million d'euros en CP) dû

aux délais de passation des marchés de maîtrise d'œuvre dont le premier a dû être déclaré sans suite.

Une partie des éditions économiques et financières commencera à être réinstallée dans de nouveaux locaux plus fonctionnels et la grande salle de réunion sera réaménagée. De plus, l'aération des ateliers de production sera renouvelée.

### (3) Dépenses d'équipements de production

Les prévisions de dépenses en matière d'investissement de l'appareil de production, retenues pour la loi de finances initiale 2005, sont fortement marquées par les progrès des technologies nouvelles, qui permettent à la direction des Journaux officiels d'adapter son programme d'investissement et d'alléger sensiblement la charge pour l'Etat. Elles sont axées essentiellement sur la remise à niveau et la rénovation des machines rotatives existantes (2,5 millions d'euros en AP et CP) afin de maintenir les performances à la hauteur des besoins.

Est reportée de 2004 à 2005 l'acquisition de groupes électrogènes (0,55 million d'euros en AP et CP).

L'essentiel de la modernisation des équipements « façonnage et expédition » a pu être réalisé grâce aux crédits alloués en 2003-2004.

### (4) Acquisitions d'immobilisations

Les principales opérations inscrites au budget 2005 s'élèvent à 5,44 millions d'euros et concernent :

- la poursuite du réaménagement des locaux commencée en 2003, selon le schéma directeur immobilier élaboré en 2002, pour 2,1 millions d'euros en AP et 1,7 million d'euros en CP ;
- une remise à niveau des rotatives OFFSET pour 2,5 millions d'euros en AP et 2,5 millions d'euros en CP, le périmètre de ce projet ayant été fortement restreint. En effet, en 2003, avait été envisagée l'acquisition d'une nouvelle rotative mais les diverses dispositions tendant à la dématérialisation des supports de diffusion, devenues effectives plus rapidement que prévu, permettront de se limiter à une modernisation du matériel existant.

Les autres dépenses sont liées à la mise aux normes d'ateliers et à l'achat de mobilier de bureau.

### ***C. L'ÉQUILIBRE DES COMPTES***

Le budget annexe enregistre depuis plusieurs années, un résultat positif. L'excédent d'exploitation constaté en fin d'exercice 2003 s'élève à 39,97 millions d'euros, en progression par rapport à 2002 (34,99 millions d'euros). Il a dépassé les prévisions fondées sur des estimations finalement trop prudentes de l'activité du BOAMP, essentiellement en raison du report en 2004 de la réforme du code des marchés. Il a permis un reversement au Trésor de 27 millions d'euros, en hausse de 2,97 millions d'euros, soit + 12,4 %.

Le montant des dépenses d'investissement (22,6 millions d'euros d'autorisations de programme affectées et 8,3 millions d'euros d'autorisations de programme consommées en 2003) marque une accélération dans la réalisation des projets de modernisation. Le stock des autorisations de programme disponibles correspond à des projets informatiques (modernisation du système de photocomposition et du système de production des bases de données juridiques).

Compte tenu des opérations en capital, l'équilibre général du budget a été réalisé par une augmentation du fonds de roulement de 8 millions d'euros.

Dans le projet de budget pour 2005, bien que les recettes soient projetées en baisse sensible (- 6,59 %), les efforts en matière de dépenses permettent de prévoir un excédent d'exploitation de 962.073 euros (contre 3,9 millions d'euros prévus en loi de finances initiale 2004) et un reversement au Trésor de 276.564 euros après financement des immobilisations.

La diminution sensible de l'excédent d'exploitation est due au déficit engendré par le fort coût du régime des retraites.

### III. LES INCIDENCES DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES QUANT AU BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS

L'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prévoit que « *seules les opérations des services de l'Etat non dotés de personnalité morale résultant de leurs activités de production de biens ou des prestations de service donnant lieu aux paiements de redevances lorsqu'ils sont effectués à titre principal par lesdits services* » peuvent constituer des budgets annexes. Il ne fait aucun doute que la direction des Journaux officiels est un service de l'Etat, non doté de personnalité morale, qui produit des biens (journaux, codes, brochures) et assure des prestations de services (sites Internet, renseignements téléphoniques). Il s'agit bien là de l'essentiel de ses activités.

Les recettes des Journaux officiels répondent aux trois critères définis pour les redevances, puisqu'il y a effectivement services rendus, que la prestation est rendue à la personne à qui elle est facturée et que son montant est globalement proportionné à l'utilité de la prestation pour le bénéficiaire de celle-ci.

La mission confiée au budget annexe est la diffusion de la norme juridique et de l'information légale. Elle constitue une mission au sens de la loi organique, mais ne comportera qu'un seul programme dont la finalité est d'entretenir et de développer tous les moyens nécessaires pour recueillir, intégrer et diffuser les normes juridiques ou des informations légales dans des conditions assurant totalement leur intégrité, dans les meilleurs délais et à moindre coût. Il est retenu, à ce jour, que séparer en plusieurs programmes les crédits dédiés à une activité répondant à une même finalité apparaîtrait peu compatible avec la taille du budget annexe inférieure à 200 millions d'euros.

Au surplus, la répartition des crédits entre plusieurs programmes introduirait une rigidité préjudiciable, à un moment où l'évolution très rapide des techniques, des modes de diffusion de l'information et des moyens de consultation privilégiés par les usagers exige une capacité de réaffectation rapide des moyens qui n'est pas compatible avec les possibilités limitées de virement de crédit de programme à programme fixés à 2 % par l'article 12 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Le programme sera divisé en trois actions :

- **l'intégration des données** qui inclut la collecte, le traitement et la conservation des données ;
- **la diffusion des données** à moindre coût et par les vecteurs les plus appropriés ;

- **le soutien administratif, technique et commercial.**

La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) étudie les modalités pratiques d'application de l'alinéa 2 de l'article 18 pour les nomenclatures à retenir pour le budget annexe des Journaux officiels. Les choix définitifs seront effectués d'ici la fin de l'année.

***A. L'ORGANISATION MISE EN PLACE AU SEIN DE LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS ET LA SACI-JO POUR PRÉPARER L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES***

Sous la responsabilité du directeur adjoint chargé de l'administration générale et de la diffusion, et du chef des services financiers et comptables, la section « comptabilité budgétaire » de la direction des Journaux officiels est chargée en coopération avec la section « comptabilité analytique » de la mise en place de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Plusieurs réunions avec l'ensemble des chefs de service ont été consacrées à ce sujet. La concertation avec le personnel prend place dans la commission du comité social où sont traitées les questions d'organisation et méthodes.

La direction des Journaux officiels applique d'ores et déjà une comptabilité très largement inspirée du plan comptable général. La réingénierie en cours de l'applicatif comptable permettra de respecter les préconisations de l'article 18 en dissociant les opérations comptables de gestion courante et celles d'investissement.

S'agissant de la SACI-JO, l'ensemble de ses ressources sont retracées dans le budget de la direction des Journaux officiels qui finance les locaux, le matériel, les fournitures, les rémunérations ainsi que la caisse des pensions (commune à la direction des Journaux officiels et à la SACI-JO). C'est à ce titre que la LOLF s'appliquera indirectement à cette société anonyme.

***B. QUELLE MESURE DE LA PERFORMANCE ?***

Les objectifs déjà retenus pour mesurer la performance au sein des Journaux officiels sont de recueillir, traiter et conserver à moindre coût et sans altération les données, de les diffuser le plus largement possible et assurer à moindre coût le soutien de ses activités. Ils sont en cours de validation au sein du Secrétariat général du gouvernement et du ministère du budget.

**Afin de mesurer l'intégration et l'édition des données**, l'indicateur d'efficacité socio-économique (pourcentages de données saisies à la source) est suivi mensuellement avec pour unité de mesure la page.

Le taux de saisie à la source est passé de 19 % en 2001 à 24 % en 2002, 24 % en 2003, l'objectif poursuivi étant de 40 % de pages saisies à la source en 2005 (36,1 % au premier semestre 2004 contre 24 % au premier semestre 2003).

Le nombre de pages publiées est passé de 402.000 pages en 2002 à 470.000 en 2003 pour le site Journal officiel. L'effort de productivité (pages publiées/effectif moyen) passe de 627,03 au 31 décembre 2001 à 700,14 au 31 décembre 2003. Le nombre de pages publiées par agent passe de 354,95 au premier semestre 2003 à 357,54 au premier semestre 2004.

La qualité du service rendu sera retracée par le délai moyen de traitement d'une demande de publication. A ce jour, l'évolution du taux de saisie en ligne a permis une forte accélération des délais de publication, qui sont passés de 10 jours en octobre 2003 à 5 jours en septembre 2004.

Un indicateur d'efficience sera également suivi au travers du coût moyen de traitement de la page publiée.

En termes de **diffusion des données**, l'efficacité sera définie par une série d'indicateurs qui mesurera régulièrement l'audience des sites Internet et des principales publications. A cet égard, on peut souligner la forte progression enregistrée par le site Légifrance, le nombre de visiteurs depuis le début de l'année 2004 atteignant 8 millions. Entre octobre 2002 et juin 2004, l'audience a crû de 59 %. D'autres indicateurs suivront le coût de diffusion des annonces et des normes juridiques.

Une nouvelle version de Légifrance est prévue pour le mois de novembre 2004, qui proposera un service très amélioré tendant à faciliter la compréhension et la consultation des textes consolidés et la navigation sur le site.

Parallèlement, la refonte du système de production des bases de données juridiques diffusées sur Légifrance est entreprise par la direction des Journaux officiels.

L'efficacité de la gestion passe aussi par le **soutien technique, administratif et commercial** apporté au personnel. Cet objectif sera suivi au travers de deux indicateurs, le coût moyen du soutien par agent et le coût moyen du soutien rapporté au nombre de pages publiées.

Les préoccupations de progression de la qualité de service, d'amélioration de la productivité, d'utilisation des techniques les plus

modernes s'inscrivent dans la continuité de celles définies jusque là par la Direction des Journaux officiels.

***C. EVOLUTION DE LA MODERNISATION DES COMPTABILITÉS DE LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA SACI-JO***

La modernisation des comptabilités s'appuie sur un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il a été passé pour un montant de 113.000 euros afin d'examiner l'existant, de formaliser les processus cibles et proposer un cahier des clauses techniques. Il va déboucher sur un appel d'offre à la fin de l'année et une réalisation en 2005 qui permettra aux services de la direction des Journaux officiels d'être opérationnels pour le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Afin d'assurer la mise en conformité avec la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, la direction des Journaux officiels souhaite retenir un progiciel de gestion intégré pour des raisons de rationalisation et pour assurer la meilleure communication entre ses différents services.

La direction des Journaux officiels ayant retenu Oracle pour la comptabilité analytique et pour le domaine de la relation client, il est fortement probable que le logiciel retenu en 2005 pour gérer les comptabilités de la direction des Journaux officiels s'inscrira dans cet environnement. L'investissement est évalué à 600.000 euros.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 4 novembre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné les crédits du budget annexe des Journaux officiels, sur le rapport de **M. Bernard Véra, rapporteur spécial**.

**M. Bernard Véra, rapporteur spécial**, a rappelé que la direction des Journaux officiels et la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO) avaient pour mission la diffusion de la norme juridique et de l'information légale. Il a précisé que ces deux entités relevaient avec détermination le défi que représentait, dans le cadre de leur mission de service public, la mise en œuvre du programme gouvernemental ADELE (ADministration ELEctronique) visant à garantir un meilleur accès des citoyens à la norme juridique.

Le rapporteur spécial a indiqué que les Journaux officiels mettaient en place progressivement les dispositifs permettant de faire face aux changements importants induits officiel des annonces des marchés publics (BOAMP). Il a observé que ces par l'application de ce programme. Il a précisé que le code des marchés publics avait rendu obligatoire, depuis le début de l'année, la saisie numérisée des annonces de marchés publics devant faire l'objet d'une publication au Bulletin procédures avaient permis d'accélérer et de fiabiliser le processus de publication des annonces, avec pour avantage certain, les réductions des délais de publication, qui étaient revenus de 10 jours, en 2003, à 5 jours au mois de septembre 2004.

Il a ajouté que la saisie à la source ne se limitait pas aux annonces légales et s'étendait à d'autres applications, en particulier aux comptes rendus des débats parlementaires, qui faisaient également l'objet, à ce jour, de délais de publication considérablement réduits.

**M. Bernard Véra, rapporteur spécial**, a ajouté que, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2004, la diffusion de l'édition « Lois et décrets », support officiel de référence pour la publication des textes législatifs et réglementaires, était assurée sous une forme électronique authentifiée, concomitamment à sa diffusion papier.

Il a précisé que le développement de la saisie à la source et la dématérialisation de la transmission des données avaient une grande incidence sur l'activité Internet des Journaux officiels, les deux sites « journal-officiel.fr » et « legifrance.fr » ayant vu s'envoler le nombre de leurs consultations.

Tout en se félicitant du succès de ces opérations, il a considéré que la transmission électronique des informations ne devait se concevoir qu'en complémentarité de la diffusion sous forme imprimée, de nombreux foyers n'étant pas connectés à Internet. Selon le rapporteur spécial, l'édition papier

du « Lois et décrets » présente une fiabilité indéniable, garantie par le savoir-faire et le sens du service public de la direction des Journaux officiels.

Il a tenu à souligner la forte incidence que ces évolutions auraient sur les effectifs et la crainte des salariés d'une restriction drastique sous couvert de dématérialisation des Journaux officiels.

A ce sujet, il a précisé qu'un accord-cadre avait été conclu le 26 mai 2004 entre la direction des Journaux officiels et les organisations syndicales, selon lequel les recrutements en remplacement des départs en retraite ou en cessations anticipées d'activité étaient gelés pour une période d'un an, et les contrats à durée déterminée non renouvelés.

Il a ajouté que la direction des Journaux officiels mettait en place un certain nombre d'initiatives, dont quelques-unes menées en collaboration avec la Documentation française. A ce sujet, il a précisé qu'à la suite d'un contrôle concomitant de la gestion de la Documentation française et des Journaux officiels, la Cour des comptes avait préconisé une réflexion sur les missions des deux organismes qui pourraient être menées en commun. Il a indiqué qu'une mission d'étude, sur ce sujet, était actuellement menée par M. Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

**M. Bernard Véra, rapporteur spécial**, a ensuite évoqué le déficit croissant du régime particulier des retraites et précisé que l'effort de l'Etat dans le système actuel atteignait huit fois l'effort des salariés à la « caisse pension » et 2,5 fois à la « caisse cadre ». Il a précisé que des discussions exploratoires avaient été entamées entre la direction des Journaux officiels et les représentants du personnel.

Abordant ensuite les crédits pour 2005, le rapporteur spécial a indiqué que le budget des Journaux officiels, en baisse de 6,6 %, revenait à 158 millions d'euros, subissant les conséquences des changements importants intervenus dans le fonctionnement. Il a indiqué que les recettes d'annonces légales, qui représentaient 80 % de l'ensemble des recettes, étaient en baisse de plus de 7 % et subissaient le contrecoup de la réforme du code des marchés publics.

Il a précisé que la baisse des recettes de diffusion était due à la concurrence d'Internet, en particulier depuis la diffusion de l'édition « Lois et décrets » sous une forme électronique authentifiée. Il a précisé que les ventes au numéro avaient chuté de 35 %. Il a souligné que la direction des Journaux officiels mettait en place un certain nombre d'initiatives pour tenter de pallier la diminution des recettes.

Le rapporteur spécial a ensuite ajouté que les besoins en investissements étaient en baisse, tout en soulignant que les efforts, dans ce domaine, se poursuivaient. Il a rappelé que la Cour des comptes avait relevé, lors d'un contrôle en 2002, une baisse marquée des investissements depuis

1999, qui manifestait une insuffisance de modernisation. Il a précisé qu'un effort important d'équipement et de modernisation de l'outil de production avait été réalisé en 2003 et 2004, que les reports prévus fin 2004 permettraient de financer les futurs investissements informatiques et que, d'une manière générale, l'année 2005 verrait la poursuite de la modernisation du système d'information qui reposait sur des projets dont les réalisations étaient pluriannuelles.

**M. Bernard Véra, rapporteur spécial**, a annoncé qu'il serait attentif à l'évolution des investissements, notamment informatiques.

Il a enfin indiqué que le projet de budget pour 2005 prévoyait un excédent d'exploitation d'un peu moins d'un million d'euros et précisé que cette forte baisse était due au déficit engendré par le régime des pensions.

Le rapporteur spécial a enfin indiqué que la direction des Journaux officiels répondait aux critères fixés par l'article 18 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et qu'elle faisait la preuve de son adaptation nécessaire en modernisant ses équipements comptables. Il a précisé que les indicateurs de performance avaient été clairement définis.

En conclusion, **M. Bernard Véra, rapporteur spécial**, a jugé nécessaire de veiller au maintien de la qualité du service public, en préservant l'avenir des personnels qui avaient un haut niveau de compétence. Il a ajouté que les nécessaires évolutions technologiques ne devaient, en aucun cas, se traduire par une restriction de l'accès au droit, mais au contraire permettre un élargissement du service rendu.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié M. Bernard Véra, rapporteur spécial. Il a précisé que, dans le cadre de la LOLF, la direction des Journaux officiels constituait une mission « monoprogramme ».

**M. Jean-Jacques Jegou** s'est inquiété de savoir si le maintien des droits acquis en matière de retraite pouvait concerner des salariés nouvellement embauchés.

**M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que la commission des finances comprendrait mal que les avantages s'appliquent dans ce cas, et qu'il ne fallait en faire bénéficier que les salariés actuellement en poste.

**M. Bernard Véra, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il ferait état de cette préoccupation dans le rapport présenté au nom de la commission des finances.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe des Journaux officiels.**

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, la commission a confirmé sa position.