

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 42

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : Mme Marie-Claude BEAUDEAU

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beauveau, MM. Emmanuel Hamel, René Régault, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
I. PRESENTATION GENERALE DU BUDGET ANNEXE POUR 1996	4
A. EVOLUTION GLOBALE	4
B. LES PREVISIONS DE RECETTES ET DE DEPENSES D'EXPLOITATION	5
<i>1. Les recettes prévisionnelles</i>	5
<i>2. Les dépenses prévisionnelles</i>	6
C. LES OPÉRATIONS EN CAPITAL	7
II. UN BUDGET EQUILBRÉ MARQUÉ PAR UNE BAISSÉ CONTINUE DE L'EXCÉDENT D'EXPLOITATION	8
A. L'ÉVOLUTION DES RECETTES	9
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES	11
<i>1. Les dépenses ordinaires</i>	11
<i>2. Les dépenses en capital</i>	13
C. L'EXCÉDENT D'EXPLOITATION ET LE REVERSEMENT EFFECTUÉ AU TRÉSOR	14

PRINCIPALES OBSERVATIONS

❶ Bien qu'à l'instar des années précédentes le projet de budget annexe pour 1996 s'équilibre sans intervention de l'Etat, la forte contraction de l'excédent d'exploitation devra contraindre les Journaux officiels à un certain nombre d'adaptations.

Cette baisse due essentiellement à l'accroissement important des dépenses d'exploitation devrait conduire les Journaux officiels à effectuer un effort significatif de maîtrise de sa consommation de papier. Il sera également envisagé, du fait de la suppression de la franchise postale et afin de mieux prendre en compte les coûts de production des éditions, de revoir, dès le début de l'année prochaine, l'ensemble de la grille tarifaire, en liaison avec les assemblées parlementaires.

❷ D'ores et déjà en 1994, les Journaux officiels ont enregistré une croissance brutale $+ 17 \%$ de leur production imprimée. Cette croissance est restée très soutenue au premier semestre 1995. La direction des Journaux officiels devra faire face désormais à un niveau élevé de production, avec des effectifs réduits dans le cadre des mesures sociales d'accompagnement de la modernisation. Dans ces conditions, la poursuite des gains de productivité constituera pour elle un objectif prioritaire qui aura comme corollaire une meilleure diffusion de l'information éditée par les Journaux officiels.

❸ Enfin, un audit des Journaux officiels a été réalisée par l'Inspection Générale des Finances. Celui-ci ne devrait pas manquer d'avoir une incidence sur l'organisation et les conditions de travail du personnel des Journaux officiels, notamment sur le régime spécifique des retraites qui devrait peser de façon très significative sur l'équilibre des comptes des Journaux officiels pendant la période 1995-2000.

I. PRESENTATION GENERALE DU BUDGET ANNEXE POUR 1996

A. EVOLUTION GLOBALE

Le budget annexe des Journaux officiels atteint, en recettes et en dépenses nettes, **860 millions de francs** dans le projet de loi de finances pour 1996. Il est en progression de **7,7 %** par rapport au budget voté en 1995 (798 millions de francs). Le budget de 1996 connaîtra ainsi une assez forte croissance, après trois années consécutives de ralentissement.

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 14 millions de francs.

Globalement, les crédits destinés aux **dépenses d'exploitation** des "Journaux officiels" s'élèvent à 824,8 millions de francs, progressant ainsi de 13,5 % par rapport à 1995.

Les **recettes d'exploitation**, qui atteignent 860 millions de francs, sont en augmentation de 8,9 % par rapport à 1995. L'excédent d'exploitation diminue de 45 %. Le reversement au Trésor ayant été ramené à 14 millions de francs (contre 58,5 en 1995), une augmentation de 11,4 millions de francs du fonds de roulement sera rendu possible l'an prochain.

B. LES PREVISIONS DE RECETTES ET DE DEPENSES D'EXPLOITATION

1. Les recettes prévisionnelles

**Loi de finances pour 1996 : Journaux officiels
LES RECETTES D'EXPLOITATION**

(millions de francs)

	Budget voté 1995	Projet Budget 1996	Evolution en %
VENTES au numéro.....	40,5	42,0	+ 3,7
ABONNEMENTS.....	51,5	51,5	--
ANNONCES.....	629,9	694,0	+ 10,2
Travaux.....	32,9	32,9	--
Bases de données.....	19,7	18,5	- 6,1
Autres.....	8,5	14,1	+ 65,8
Autres produits de gestion courante.....	3,0	3,0	--
Produits exceptionnels.....	4,0	4,0	--
TOTAL.....	790,0	860,0	+ 8,9

Les **recettes d'exploitation** des Journaux officiels pour 1996 connaissent une progression importante avec une **augmentation de 8,9 %** par rapport aux recettes prévues en 1995 et de 6 % par rapport aux recettes effectivement constatées en 1994.

Cette hausse s'explique principalement par la forte progression des **recettes** liées aux **annonces légales** et obligatoires au BODACC (Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales) et au BALO (Bulletin officiel des annonces légales obligatoires). Celles-ci augmentent, en effet, de 10 %, alors qu'elles représentent à elles seules près de 80 % de l'ensemble des ressources du budget annexe. Ces prévisions traduisent un retournement favorable de la conjoncture économique. Elles peuvent malheureusement sembler trop optimistes en raison de l'essoufflement de l'activité économique récemment constaté.

Les **ventes directes au numéro** connaîtront également une augmentation sensible (+ 3,7 %) du fait du développement de la production éditoriale de la direction des Journaux officiels.

Cette augmentation des recettes prévisionnelles tient compte du relèvement du tarif des annonces et des publications prévu pour le 1er janvier 1996 et dont le taux serait de 2 %.

2. Les dépenses prévisionnelles

Loi de finances pour 1996 : Journaux officiels

DÉPENSES D'EXPLOITATION

(en millions de francs)

	Budget voté 1995	Projet Budget 1996	Evolution en %
<i>Chap. 60 : ACHATS</i>	101,4	126,6	+ 24,7 %
<i>Chap. 61 et 62 : Services extérieurs</i>	68,5	131,9	+ 92,3 %
<i>Chap. 63 : Impôts et taxes</i>	4,5	4,6	- 2,2 %
<i>Chap. 63 : CHARGES DE PERSONNEL</i>	531,0	540,9	+ 1,9 %
<i>dont SACI-JO</i>	297,6	301,4	+ 1,2 %
Autres dépenses	2,6	2,6	--
Charges exceptionnelles.....	1,2	1,2	--
Amortissements.....	17,0	17,0	--
TOTAL	726,4	824,8	+ 13,5 %
EXCEDENT	63,6	35,2	- 44,7 %

Les dépenses d'exploitation **progressent de 13,5 %** par rapport à la loi de finances pour 1995. Cette augmentation de 98,4 millions de francs s'expliquent par deux facteurs principaux :

- l'augmentation du prix du papier intervenu en 1995 (près de 40 % à ce jour), elle-même conjuguée à l'accroissement de la production imprimée qui génère une plus forte consommation de papier ; ceci représente l'essentiel de l'augmentation de 25,1 millions de francs (soit 24,8 %) du poste "*Achats*". L'achat de papier représente 81,5 % de ce poste.
- la suppression annoncée pour le 1er janvier 1996 de la franchise postale dont bénéficient les lois et décrets et diverses autres publications ; telles que celles concernant les éditions parlementaires. Cette suppression se traduira par une augmentation du poste "*Services extérieurs*", estimée à 61,5 millions de francs qui fait progresser de 92,3 % l'ensemble des dépenses correspondant aux chapitres 61 et 62.

- les **dépenses de personnel** connaîtront une faible progression (1,9 %), les effectifs budgétaires devant demeurer stables en 1996.

C. LES OPÉRATIONS EN CAPITAL

RECETTES EN CAPITAL

(en millions de francs)

	Budget voté 1995	Projet Budget 1996	Evolution en %
Amortissements.....	17,0	17,0	--
Excédent d'exploitation ...	63,6	35,2	- 44,7 %
TOTAL	80,6	52,2	+ 35,3 %

Fonds de roulement			
Prélèvement (-) ou augmentation (+)	- 8,0	+ 11,4	ns

DEPENSES EN CAPITAL

(en millions de francs)

	Budget voté 1995	Projet Budget 1996	Evolution en %
Immobilisations.....	30,1	26,7	- 11,3 %
Versement Trésor	58,5	14,0	- 76,1 %
TOTAL	88,6	40,7	- 54,0 %

<i>Autorisations de pro- gramme</i>	30,3	24,7	- 18,5 %
---	------	------	----------

L'accroissement très lourd des charges ne permettra pas de dégager en 1996 un excédent d'exploitation aussi substantiel que celui prévu dans le budget de 1995 : 35,2 millions de francs contre 63,6.

Cette baisse aura pour conséquence une forte diminution de l'excédent reversé au Trésor : 14 millions de francs contre 58,5 prévus en 1995 et 43 constatés en 1994.

Loi de finances 1996 : Journaux officiels

EXCEDENT D'EXPLOITATION

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Excédent d'exploitation	64	81	70	66,6	63,6	35,2
Excédent versé au Trésor	60	70	43	43	58,5	14
En pourcentage	93 %	86 %	61 %	64 %	92 %	39 %

La faible proportion du reversement effectué au Trésor, par rapport à l'excédent d'exploitation, permet d'augmenter le fonds de roulement, à hauteur de 11,4 millions de francs. Cette augmentation permettra, après deux années consécutives de prélèvement de reconstituer ce fonds qui a pour principal objectif de financer des dépenses d'investissement.

Le montant du fonds de roulement dont dispose les Journaux officiels s'élève aujourd'hui à environ 200 millions de francs et constitue une garantie pour l'autofinancement à venir.

Enfin, les dépenses d'investissement diminueront aussi bien en autorisations de programme (24,7 millions de francs en 1996 contre 30,3 millions de francs en 1995) qu'en crédits de paiement (26,7 millions de francs en 1996 contre 30,1 millions de francs en 1995). En effet, le plan de modernisation des Journaux officiels, engagé depuis 1990 est quasiment arrivé à son terme.

Toutefois, les principales opérations d'investissement, prévues en 1996, concerneront, d'une part, la poursuite du projet de modernisation de l'alimentation des banques de données juridiques (extension du système informatique de photocomposition programmée), d'autre part, diverses installations techniques venant compléter les investissements relatifs à la chaîne de production (remplacement d'une chaîne d'encartage, acquisition de matériels complémentaires de la chaîne d'impression). Il est également prévu de rénover la salle de ventes des périodiques.

II. UN BUDGET EQUILIBRÉ MARQUÉ PAR UNE BAISSÉ CONTINUE DE L'EXCÉDENT D'EXPLOITATION

La direction des Journaux officiels ne reçoit plus aucune subvention d'équilibre d'exploitation du budget général depuis 1988.

80 % des recettes des Journaux officiels proviennent du produit des annonces légales (essentiellement BODACC) et permettent de financer les publications déficitaires du Journal officiel "Lois et décrets" et du Journal officiel "Débats".

La relative stagnation des recettes et la forte progression des dépenses d'exploitation ont conduit à une diminution du niveau des excédents d'exploitation depuis 1990.

A. L'ÉVOLUTION DES RECETTES

Après trois années consécutives de ralentissement, l'année 1994 a été marquée par une forte progression de la production éditoriale de la direction des Journaux officiels, le nombre de pages publiées ayant augmenté de 17 %.

Dans ces conditions, les recettes d'exploitation ont augmenté de 5 % en 1994 (contre 2,1 % l'année précédente). Les recettes constatées ont atteint 811,6 millions de francs contre 786,7 millions de francs initialement prévus (+ 3,2 %).

Les ressources tirées des **annonces légales** ont progressé de 5,7 %. Elles se sont élevées à 651 millions de francs au lieu de 633 millions de francs initialement prévus, soit une augmentation de 2,8 %. Cette progression plus importante des recettes d'annonce est surtout due à la forte augmentation des recettes tirées des annonces du BOAMP (Bulletin officiel des annonces des marchés publics) et du BALO (Bulletin des annonces légales obligatoires).

Recettes des annonces en 1994

(en millions de francs)

Nom de l'édition	Coût de la confection	Recettes Annonces	Recettes Vente de la Publication	Recettes totales	Importance relative dans les recettes en %
BODACC	128,20	393,99	2,06	396,05	59,60
BOAMP	195,34	144,26	9,54	153,80	23,10
BALO	18,85	91,82	0,80	92,62	13,90
ASSOCIATION	16,65	18,70	0,39	19,10	2,80
DIVERS (1)	ns	2,61	ns	2,61	0,30
TOTAL	359,05	651,40	12,81	664,21	

(1) Ces annonces paraissent dans le JO Lois et Décrets

En 1995, la progression des recettes attendue devrait être de l'ordre de 8 % par rapport à 1994, dont 20 à 25 % pour le BOAMP et 4 % au moins pour le BODACC et le BALO.

S'agissant des **ventes au numéro**, on a observé en 1994 une stagnation du volume des ventes des codes et des brochures. Pour la même année, le nombre des **abonnements** a diminué pour les éditions papier et augmenté pour les éditions sur microfiches. En 1995, les recettes ne devraient progresser que sous l'effet d'une augmentation de 2 % du prix de vente au numéro et des abonnements.

Dans ce contexte, il faut souligner que le tarif des abonnements des Journaux officiels "*Lois et décrets*" n'a pas été revalorisée en 1987 et 1992 et que le prix de revient de cette publication est le quadruple de son prix de vente (12,93 F pour 3,60 F). Une augmentation significative du tarif au numéro ou de l'abonnement permettrait de rétablir l'équilibre d'exploitation de cette publication.

La même mesure pourrait s'appliquer au Journal officiel "*Débats*". On peut noter que les travaux d'impression de cette publication ne sont pas, à l'heure actuelle, facturés aux Assemblées parlementaires. Les Journaux officiels souhaiteraient revenir sur cette pratique, d'autant plus que le coût de fabrication des Journaux officiels "*Débats*" est très élevé du fait de l'absence de saisie à la source des débats par les Assemblées.

S'agissant des **bases de données télématiques** (JOEL et JOELECO), gérées directement par les Journaux officiels, on a observé en 1994 une diminution des recettes de 6 %, liée notamment à une baisse du nombre de connexions (- 4,8 %). A la suite d'efforts réalisés par les Journaux officiels pour faire évoluer ces bases, on constate à nouveau une progression sur le premier semestre 1995.

Pour les **banques de données juridiques** (9 bases "*Source*" et produits "*Kiosque*"), dont la diffusion est confiée depuis 1993 à la société concessionnaire OR-Télématique, on constate également une forte baisse des redevances versées au Journal officiel qui sont passées de 7,81 millions de francs à 5,91 millions en 1994. Ce recul s'explique par la baisse des connexions et par la révision à la baisse des taux des redevances, qui a été consentie à OR-Télématique au début de 1994.

Enfin, l'activité éditoriale des Journaux officiels a continué de progresser à un rythme soutenu au cours du **premier semestre 1995**, environ 10 %. **Les recettes d'exploitation** constatées au **30 juin 1995** comparées à celles observées au 30 juin 1994 se sont accrues de 80 millions de francs, soit une **augmentation de 22 %**. Ce résultat s'explique par la très forte

progression des recettes d'annonces, à laquelle ont contribué non seulement le BOAMP et le BALO, comme en 1994, mais également le BODACC, en raison de la croissance du volume des annonces et de l'augmentation tarifaire de 4,5 % opérée le 1er janvier 1995.

B. L'EVOLUTION DES DÉPENSES

Les dépenses d'exploitation se sont accrues, pendant la période 1990-1994, de 25,3 % en francs courants alors que les recettes d'exploitation ne progressaient que de 88,8 %.

L'essentiel de l'accroissement des dépenses d'exploitation observé pendant cette période, est lié à la mise en place du plan de modernisation qui a entraîné un recours accru en personnel temporaire et à la sous-traitance et des charges supplémentaires en raison du plan social d'accompagnement.

En 1994, les dépenses d'exploitation ont augmenté de 4,8 % par rapport aux charges constatées en 1993. L'augmentation des dépenses ordonnancées au 30 juin 1995 par rapport au 30 juin 1994 est de 11,6 %.

On examinera successivement les dépenses ordinaires et les dépenses en capital.

1. Les dépenses ordinaires

En 1994, les dépenses de personnel ont connu une forte augmentation de 5,1 % du fait de l'intégration réalisée au 1er juillet 1993 des 37 agents de l'ex CNIJ et des charges liées à la mise en oeuvre du plan social à la SACI-JO et des mesures sociales d'accompagnement de la modernisation de la direction des Journaux officiels.

En 1995, les charges de personnel ont diminué de 0,4 % du fait de la compression des effectifs liée à l'achèvement du processus de modernisation : 42 suppressions d'emplois budgétaires, dont 35 à la SACI-JO et 7 à la direction des Journaux officiels, étaient prévues en 1995. Le nombre d'emplois budgétaires devrait rester stable en 1996.

Effectifs budgétaires (hors personnels temporaires)

	Ouvrier et employés de la direction des JO	Fonctionnaires de la direction des JO	SACI-JO (titulaires)	Total
Effectifs au 31.12.1993	620	11	435	1.066
Effectifs au 31.12.1994	610	11	435	1.056
Effectifs au 31.12.1995	603	11	400	1.014
Evolution prévue en 1996	-	-	-	-
Effectifs prévus au 31.12.1996	603	11	400	1.014

Evolution des effectifs (personnels titulaires et temporaires)

Année	Direction	SACI-JO	Total direction et SACI-JO
1985	642	454	1.096
<i>dont temporaires</i>	<i>(9)</i>	<i>(18)</i>	
1986	629	434	1.063
<i>dont temporaires</i>	<i>(10)</i>	<i>(6)</i>	
1987	625	427	1.052
<i>dont temporaires</i>	<i>(12)</i>	<i>(4)</i>	
1988	615	448	1.063
<i>dont temporaires</i>	<i>(15)</i>	<i>(48)</i>	
1989	619	451	1.084
<i>dont temporaires</i>	<i>(21)</i>	<i>(51)</i>	
1990	633	451	1.084
<i>dont temporaires</i>	<i>(19)</i>	<i>(46)</i>	
1991	638	450	1.088
<i>dont temporaires</i>	<i>(27)</i>	<i>(47)</i>	
1992	625	451	1.076
<i>dont temporaires</i>	<i>(26)</i>	<i>(51)</i>	
1993	673	451	1.124
<i>dont temporaires</i>	<i>(40)</i>	<i>(51)</i>	
1994	656	444	1.100
<i>dont temporaires</i>	<i>(32)</i>	<i>(44)</i>	
1995	658	428	1.086
<i>dont temporaires</i>	<i>(34)</i>	<i>(28)</i>	

On a relevé en 1994, une augmentation sensible de recours au **personnel temporaire** à la direction des Journaux officiels, du fait de l'arrivée du nouveau matériel et des travaux d'infrastructures liés à l'installation du nouveau système d'impression ainsi qu'à l'accroissement du

volume du travail dans certains secteurs (éditorial, annonces légales). Il en a été de même à la SACI-JO du fait du remplacement de l'outil de production. En effet, la formation et l'adaptation des agents au nouveau système de composition et d'impression ont conduit à faire appel à des équipes supplémentaires.

En 1995, le recours au personnel temporaire devrait se stabiliser dans ces deux secteurs d'activité.

Les dépenses de **sous-traitance** qui sont principalement liées au nouveau système de composition et d'impression ont progressé de 33,9 % en 1994, atteignant 85 millions de francs. Les dépenses de sous-traitance pour l'année 1995 devraient sensiblement diminuer pour se situer à environ 50 millions de francs. Une meilleure maîtrise du nouveau système de composition et du nouveau dispositif d'expression devraient permettre aux Journaux officiels la rapatriement de certaines fabrications ce qui réduirait en 1996 le montant de la sous-traitance à 43,5 millions de francs.

Enfin, la progression des charges de 11 % au premier semestre 1995 s'explique par la forte croissance de deux postes significatifs par leur montant que sont les achats (+ 83 %) et les autres services extérieurs (+ 63 %). L'augmentation des "achats" est due au report des travaux non réalisés en 1994 sur le début de l'année 1995 et à une augmentation de 40 % du prix du papier. Pour les "autres services extérieurs", l'accroissement s'explique par des frais de facturation de la Poste directement liés à l'augmentation du volume des bulletins d'annonces légales.

2. Les dépenses en capital

En 1994, le montant des investissements s'est élevé à 86,4 millions de francs au lieu de 39 millions initialement prévus. Ces crédits ont permis l'engagement des deux derniers lots de la chaîne d'impression. En 1995, le montant des investissements s'est élevé à environ 30 millions de francs principalement destiné à l'acquisition du système de gravure sur plaques permettant de supprimer les supports intermédiaires onéreux et à la rénovation de la salle de restaurant d'entreprise.

Aux titres des investissements informatiques, l'opération importante qui est engagée en 1995 et sera poursuivie en 1996 consiste à étendre le système d'informatique de photocomposition programmée mis en place en 1992, à la production des banques de données juridiques.

**C. L'EXCÉDENT D'EXPLOITATION ET LE REVERSEMENT EFFECTUÉ
AU TRÉSOR**

On observe à partir de 1993 un écart important entre les prévisions et l'excédent constaté. En effet, en 1993 il s'élève à 42 millions de francs au lieu des 70 millions initialement prévus, en 1994 à 46,6 au lieu de 66,6 millions de francs. Ces écarts résultent de l'important programme d'investissement que les Journaux officiels ont autofinancé à hauteur de 245 millions de francs sur la période de 1990-1995.

En 1995, le montant de l'excédent prévu s'établit à 63,5 millions de francs et le reversement au Trésor à 58,3 millions. Ces prévisions paraissent relativement optimistes compte tenu des augmentations de dépenses déjà constatées au premier semestre 1995 et liés aux facteurs extérieurs évoqués ci-dessus.

La forte augmentation des dépenses prévisionnelles en 1996 conduit à des prévisions beaucoup plus prudentes puisque l'excédent d'exploitation est ramené à 35,1 millions de francs, soit une baisse de 45 % par rapport à 1995. Elle entraînera une forte contraction de l'excédent versé au Trésor qui s'établit à 14 millions de francs.

Cette baisse continue de l'excédent d'exploitation, accentuée par des prévisions de recettes pour 1996, sans doute trop optimistes, devrait conduire les Journaux officiels à améliorer ses gains de productivité et à rechercher des ressources complémentaires.