

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

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 Paulette FOST

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cuzel, Paul Girod, Jean Chuet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Götachy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moission, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e légial.) : 536, 580 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
AVANT PROPOS	5
I - ACTION «JOURNAUX OFFICIELS»	7
A. EVOLUTION DES RESSOURCES	7
1. Les recettes tirées des annonces	8
2. Les recettes tirées des publications	9
3. Les bases de données télématiques	10
B. EVOLUTION DES DEPENSES	11
1. Les dépenses d'exploitation	13
2. Les dépenses d'ordre	14
3. La section d'investissement	15
II - LE CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE (CNIJ)	15
A. SUPPRESSION DU CNIJ (Historique)	15
B. INTEGRATION DU CNIJ AU SEIN DE LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS	16

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Poursuivant la tendance constatée lors de la précédente législature, le projet de budget annexe des Journaux officiels pour 1994 s'équilibre sans intervention de l'Etat en dégageant un excédent d'exploitation qui permettra le reversement au Trésor d'une somme, identique à celle de 1993, qui s'élève à 43 millions de francs.

Il faut cependant noter que la baisse de l'excédent d'exploitation qui passe de 70 à 66,6 millions de francs ainsi que le recours à un prélèvement sur le fonds de roulement laissent envisager des prévisions de recettes moins favorables qu'en 1993. Ces prévisions tiennent essentiellement à la stagnation des ressources tirées des annonces légales qui représentent plus de 80 % de l'ensemble des ressources du budget annexe et tirent les conséquences d'une conjoncture économique dégradée. Malgré cet infléchissement le Trésor n'a pas diminué son prélèvement par rapport à l'année dernière.

2. Les années 1990 à 1993 ont permis l'achèvement de l'installation d'un nouveau système informatique de photocomposition programmée. L'année 1994 supportera la mise en place d'une nouvelle chaîne d'impression, deuxième partie de la chaîne de production. Ce plan de modernisation devrait aboutir, d'une part à des mesures d'économie portant sur la réduction des effectifs de la direction des Journaux officiels, amputés de 10 agents, d'autre part, à l'adaptation des effectifs de la S.A.C.I.-J.O. à travers un plan social, élaboré en concertation avec les partenaires sociaux, et dont le budget 1994 supporte la deuxième partie.

3. Enfin, l'activité relative aux banques de données juridiques repose désormais sur leur diffusion par la société OR-Télématique : les premiers résultats enregistrés ont confirmé le maintien du niveau de cette activité qui devrait du moins, à moyen terme, continuer à faire apparaître un déficit d'exploitation. A cet égard, l'intégration du C.N.I.J. au sein de la direction des Journaux officiels en 1993 répond à deux impératifs, d'une part un assouplissement de la gestion, notamment du personnel intégré, d'autre part le souci de moderniser la production des bases de données juridiques de l'ex-C.N.I.J. à partir du système de photocomposition des Journaux officiels. Cette intégration devrait permettre d'assurer une meilleure adéquation entre les missions définies et les ressources disponibles.

Mesdames, Messieurs,

Le budget annexe des Journaux Officiels atteint, en recettes et en dépenses nettes, 789,6 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1994, progressant de 3,71 % par rapport au budget voté en 1993 (760,3 millions de francs).

Depuis l'exercice 1988, il fallait distinguer trois actions au sein du budget annexe : l'action "Journaux Officiels", l'action "Centre national d'informatique juridique (C.N.I.J.) et l'action "dépenses d'ordre". Or en application du décret n° 93 415 du 22 mars 1993, les opérations du C.N.I.J. ont été intégrées dans celles de la direction des Journaux Officiels : le C.N.I.J. n'apparaîtra donc plus en tant que tel dans le budget 1994. L'action est cependant maintenue cette année encore afin de faire apparaître les transferts de crédits consécutifs à la suppression du C.N.I.J..

La croissance de 3,7 % du budget pour 1994 est relativement stable par rapport à 1993 (+ 4,4 %). Elle est, comme l'année dernière, en net ralentissement par rapport au taux d'évolution des années précédentes (+ 13 % en 1991, + 8,64 % en 1992). Elle demeure cependant satisfaisante.

Cet infléchissement très relatif de la croissance du budget annexe a pour effet de maintenir au niveau de l'année dernière -43 millions de francs- le montant de l'excédent qui sera reversé au Trésor en 1994.

Globalement, les crédits destinés à la section exploitation des "Journaux Officiels" s'élèvent à 707 millions (+ 4,24 % par rapport à 1993) ; les recettes atteignent 786 millions de francs (+ 3,3 % par rapport à 1993). Ces chiffres intègrent dorénavant les dépenses (16,5 MF) et les recettes de l'ex-C.N.I.J. (5,5 MF) qui sont stables par rapport à l'année dernière. Les dépenses d'ordre s'élèvent à 79,6 millions de francs (83,2 MF en 1993, soit une baisse de 4,32 %).

I - ACTION «JOURNAUX OFFICIELS»

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

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

A. EVOLUTION DES RESSOURCES

Elles incluent en 1994, comme indiqué ci-dessus, les recettes de l'ex-CNIJ et conduisent à grouper les deux actions pour 1993 afin de rendre la comparaison significative.

Loi de finances pour 1994 - Recettes

Journaux Officiels Recettes propres	Evaluation 1993	Prévisions 1994	Evolution en %
Ventes au numéro	39,8	40,5	1,72
Abonnements	49,3	50,0	1,40
Annonces	630,24	633,20	0,46
Travaux	16,5	33,0	50,00
Bases de données	8,4	13,0	35,38
Autres	8,35	8,55	2,33
Produits exceptionnels	2,20	3,00	26,60
Total J.O.	754,79	781,25	3,38
Autres produits de gestion courante (Ancien C.N.I.J.)	5,5	5,5	-
Total	760,29	786,79	3,36

Il apparaît, tout d'abord, que l'augmentation de 3,3 % des recettes propres des Journaux Officiels, qui s'élèveront à 781,25 millions de francs en 1994 est assez modérée. Elle connaît un léger recul, de 1 % par rapport à 1993 (+ 4,3 %).

Ce ralentissement provient de la quasi stagnation (+ 0,4 %) des recettes liées aux annonces légales et obligatoires au Bulletin Officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) et au Bulletin Officiel des annonces légales obligatoires (BALO).

La croissance néanmoins prévue en 1994 s'explique par un léger redressement des ventes au numéro et une forte progression des recettes provenant des bases de données.

1. Les recettes tirées des annonces

Les annonces représentent 633 millions de francs de recettes attendues en 1994, soit 80,5 % de l'ensemble des recettes d'exploitation et une progression attendue de 0,46 % seulement.

Cette stagnation est liée à deux facteurs : d'une part, aucune augmentation tarifaire les concernant n'est envisagée pour 1994 à l'exception des annonces relatives aux associations, d'autre part, elle est le reflet de la récession de l'activité économique générale.

Les 4 revues d'annonces sont :

- le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) ;
- le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ;
- le bulletin des annonces légales obligatoires (BALO) et le Journal Officiel portant déclaration d'associations publiées en exécution du décret du 16 août 1901.

La répartition des recettes attendues des annonces serait la suivante en 1994 :

(en millions de francs)

Nom de l'édition	Coût de la confection	Recettes Annonces	Recettes Vente de la Publication	Recettes totales attendues
BODACC	104,91	414,14	3,42	417,56
BOAMP	119,48	108,85	7,62	116,47
BALO	19,37	80,86	0,94	81,80
ASSOCIATIONS	13,83	17,24	1,07	18,32
TOTAL	257,61	621,10	13,07	634,17

2. Les recettes tirées des publications

Les recettes provenant des abonnements progresseront faiblement cette année (+ 1,4 %), ce secteur ne bénéficiant pas, pour l'heure, d'une réelle politique promotionnelle.

Les ventes directes au numéro augmenteront de 1,72 %, alors qu'elles avaient enregistré une diminution pour la première fois l'année dernière. Cette progression s'explique par un effet prix puisque les tarifs devraient être augmentés de 2 % en moyenne.

Les prévisions des recettes sur abonnements et ventes au numéro constituent une prévision globale.

Le tableau ci-dessous fait apparaître différentes composantes de la répartition de ces recettes en 1991 et 1992.

Recettes tirées des publications

(en francs)

	1991	1992	Evolution 1991/1992
Numéros séparés	1.616.538	1.818.000	+ 12,5 %
Hors séries	3 979.807	4 302.000	+ 7,5 %
Codes	3.912.218	3.927.000	-
Brochures	24 913 443	2.643.050	+ 2,0 %
Photocopies	803.062	1.043.000	+ 25,0 %
Microfiches	4.307.518	4.605.380	+ 3,4 %

3. Les bases de données télématiques

Les bases de données télématiques "légères" directement gérées par les J.O., relatives aux annonces commerciales (BODACC) et au Journal Officiel électronique (JOEL) sont des produits en très forte expansion (+ 35 % prévu pour 1994), ce type de produit répondant à une demande croissante du public. Ces produits télématiques sont accessibles par le grand public directement sur le minitel.

Leur progression représente donc un élément positif. Ces banques de données sont les suivantes :

- la banque de données BODACC commercialisée depuis 1988 ;

- la base JOEL comprenant 19 services différents dissociés sur deux bases différentes, l'une - JOEL - à caractère général et l'autre - JOELECO - axée sur les informations à caractère économique (annonces du BALO et du BOAMP) ;

- enfin, deux produits du CNIJ sont commercialisés en accès kiosque : la base REFLEX, proposant les références de textes publiés au Journal Officiel et la base CALIPSO, relative aux conventions collectives ; trois autres produits ont été ouverts en mars 1992 : les bases Jurisanté (droit de la santé), Lex (les fichiers de références des textes législatifs et réglementaires) et Athos (droit des sociétés). Cependant, les résultats obtenus sur le service Athos ont conduit la direction des Journaux Officiels à prendre la décision de fermer ce service en Août 1993.

A partir de 1994, les ressources propres du CNIJ, qui gère les banques de données juridiques dites "lourdes", sont intégrées aux recettes des Journaux Officiels au titre des "Autres produits de gestion courantes" (Prestations de services). Elles s'élèveront à 5,5 millions de francs en 1994 et sont donc identiques à celles de l'année dernière. Les recettes du CNIJ sont proportionnelles aux redevances perçues par la société de diffusion-OR - Télématicque- et sont légèrement supérieures au niveau minimum annuel garanti par le contrat de concession (5 millions de francs).

Au total, les recettes "Journaux Officiels" s'élèveront donc à 786,75 millions de francs pour 1994. Elles enregistrent une progression de 3,36 % par rapport aux recettes équivalentes des Journaux Officiels et du CNIJ pour 1993.

B. EVOLUTION DES DEPENSES

Comme on l'a noté plus haut, dans la présentation générale des crédits, le total net des dépenses pour le budget annexe passe de 760,3 millions de francs en 1993 à 789,6 millions de francs en 1994.

Le total des dépenses est, par construction, égal à l'addition des mesures d'ordre et des dépenses d'exploitation qui incluent pour 1994, les dépenses de l'ex-CNIJ.

La comparaison avec le budget voté en 1993 nécessite donc l'inclusion des dépenses du C.N.I.J. dans le tableau ci-après.

Les dépenses de la section d'investissement (crédits de paiement + excédent versé au Trésor) sont financées par les mesures d'ordre à hauteur de 79,61 millions de francs, la différence étant comblée par un prélèvement sur le fond de roulement à hauteur 2,89 millions de francs.

Loi de finances pour 1994 - Journaux Officiels
dépenses

(en millions de francs)

	Budget voté 1993			Projet pour 1994	Evolution en %
	J.O.	C.N.I.J.	Total		
Exploitation					
chap 60 : achats	99,42	1,74	101,16	100,92	- 0,23
chap 61 et 62 : services extérieurs (notamment SACI JO)	63,71	1,89	67,30	65,71	- 2,38
chap 63 : impôts et taxes	3,47	1,70	3,65	4,76	23,31
chap 64 : personnel	492,49	9,84	502,33	533,21	5,79
dont SACI JO	288,80			309,90	6,80
autres dépenses	1,55	1,10	2,65	2,84	- 0,37
Sous-total	660,63	16,45	677,08	707,13	4,24
Mesures d'ordre					
Dotations aux amortissements	13,00			13,00	0,00
Excédent d'exploitation	70,21			66,61	- 5,12
Sous-total	83,21			79,61	- 4,3
Prélèvement sur le fonds de roulement	-	-		2,89	-
Investissements					
(Autorisations de programme)	(36)			(11)	- 69,44
Crédits de paiement	31,00			39,5	21,51
Excédent versé au Trésor	43,00			43	0,00
Augmentation de fonds de roulement	9,21			-	-

1. Les dépenses d'exploitation

Elles augmentent de 4,24 % par rapport à 1993. Elles sont cependant en diminution de plus de 2 % par rapport à l'année dernière. Ce ralentissement des dépenses s'expliquent par l'achèvement du plan de modernisation de la chaîne de production.

Le poste achats connaît une légère diminution de - 0,23 %, la mise en place des moyens matériels et logiciels du nouveau système de photocomposition étant achevée.

Les dépenses de personnel augmentent globalement de 5,7 % (6 % en 1993) alors même que des mesures d'économie devront porter sur la suppression de 10 emplois en 1994 (9 à la direction des journaux officiels, 1 à l'ex-CNIJ) par non remplacement. La progression des dépenses s'expliquent néanmoins par le passage à la photocomposition qui a d'une part accru les dépenses de formation, d'autre part, imposé la mise en place d'un plan social d'adaptation des effectifs de SACI-JO.

Les effectifs de la direction des Journaux Officiels s'élèvent à 628 personnes en 1993, dont 29 personnels temporaires. On comptait 665 agents en 1983. Parallèlement la SACI-JO emploie 451 personnes dont 400 titulaires et 51 temporaires, contre 509 en 1983. Les effectifs globaux atteignaient 1.174 agents en 1983 pour s'établir à 1.079 personnes au 30 juin 1993, dont 1.045 ouvriers.

Projet de loi de finances pour 1994 - Evolution des effectifs

(personnels titulaires et temporaires)

	Direction			SACI-JO			Total direction et SACI-JO
	Titulaires (1)	Temporaires	Total	Titulaires	Temporaires	Total	
1983	660	5	665	391	118	509	1.174
1984	657	5	662	389	118	507	1.169
1985	633	9	642	436	18	454	1.096
1986	619	10	629	428	6	434	1.063
1987	613	12	625	423	4	427	1.052
1988	600	15	615	400	48	448	1.063
1989	598	21	619	400	51	451	1.070
1990	614 ^(a)	19	633	405	46	451	1.084
1991	611 ^(b)	27	638	403	47	450	1.088
1992	599 ^(c)	26	625	400	51	451	1.078
30.6.1993	599 ^(d)	29	628	400	51	451	1.079

(1) Fonctionnaires, personnels administratifs, personnels techniques avec temps partiels convertis en temps plein : (a) = 612, (b) = 605, (c) = 592, (d) = 592

Les services extérieurs font apparaître une diminution sensible (- 2,36 %) du fait des actions de modernisation entreprises depuis 1991 qui ont permis une diminution accrue de recours à la sous-traitance et une augmentation de la capacité de production.

2. Les dépenses d'ordre

Elles diminuent en 1994 de 4,3 % pour s'établir à 79,6 millions de francs contre 83,2 millions en 1993. Cette diminution trouve son origine dans la baisse (- 5,1 %) de l'excédent d'exploitation qui atteindra néanmoins 66,6 millions de francs en 1994.

L'existence d'un excédent d'exploitation, pour la cinquième année consécutive, témoigne cependant de la bonne gestion du budget annexe. Il est majoré par le montant de la dotation aux amortissements et provisions (13 millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Excédent d'exploitation	18,6	53,2	64	81	70	66,6
Excédent versé au Trésor	18,6	45	60	70	43	43
En pourcentage	100 %	84 %	93 %	86 %	61 %	64 %

Les dépenses d'ordre n'étant pas suffisantes, cette année, pour couvrir les dépenses d'investissement qui s'élèvent à 82,5 millions (crédits de paiement + excédent versé au Trésor), la différence est financée, pour la première fois, par un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 2,89 millions de francs.

3. La section d'investissement

Les dépenses d'investissement baissent nettement en autorisations de programme (11 millions en 1994 contre 36 millions de francs en 1993). Le plan de modernisation étant en cours de réalisation, il n'y a plus de grands projets en perspective. En revanche les crédits de paiement passent de 31 millions de francs à 39,5 millions de francs en 1994. Ils doivent financer la modernisation de la chaîne d'impression -deuxième phase de plan de modernisation- qui se traduira notamment par l'acquisition d'une nouvelle rotative.

II - LE CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE (CNIJ)

A. SUPPRESSION DU CNIJ (Historique)

Créé en 1984, le C.N.I.J. a été supprimé par décret n° 93-415 le 22 mars 1993.

Sa mission, centrée sur une activité de production de bases ou de banques de données informatisées, a été transférée à la Direction des Journaux Officiels. La diffusion par voie télématique et la distribution commerciale de ces données (9 bases-source et 5 produits dérivés) ont été confiées à un concessionnaire, la société OR-Télématique, depuis le 1er janvier 1992.

Ce serveur commerçant reverse trimestriellement à la Direction des Journaux Officiels une redevance calculée forfaitairement au pourcentage des encaissements hors taxes réalisés par les bases-source et les produits dérivés. A l'exception de la première année de concession, la redevance annuelle est assortie d'une clause d'un minimum garanti de 5 millions de francs.

Le contrôle de l'exécution de la concession est assuré par la Direction des Journaux Officiels.

B. INTEGRATION DU CNIJ AU SEIN DE LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS

L'intégration statutaire des personnels a été réalisée au 1er juillet 1993 dans deux services de la Direction des Journaux Officiels : 7 agents sont affectés au service Informatique de Production ; une trentaine d'agents au service des Editions Juridiques. Pour 1994, les effectifs intégrés seront diminués d'un emploi titulaire et passeront de 37 à 36.

Ces personnels sont soumis aux mêmes règles de détermination des traitements, salaires, primes et pensions que l'ensemble des autres personnels administratifs de la Direction des Journaux Officiels.

La réorganisation et les perspectives de développement des bases de données font l'objet d'une réflexion approfondie menée en liaison avec le serveur.

Elle doit permettre, à partir de 1994, de :

- assurer l'exhaustivité des bases actuelles, la pertinence des réponses aux interrogations et la complémentarité des dispositifs (LEX, LEGI, et Journal Officiel) ;

- fournir aux utilisateurs un dispositif d'interrogation adapté et convivial ;

- adapter l'organisation du service de production aux exigences du décret de 1993 ;

- étudier la mise en place de moyens adaptés à la production des banques des données juridiques à partir du système de photocomposition des Journaux Officiels ;

- assurer l'adéquation entre les missions définies et les ressources disponibles.

En 1994, les recettes (5,5 millions de francs) et les dépenses (16,5 millions de francs) prévues pour l'ex-C.N.I.J. sont identiques à celles de 1993. Elles font apparaître le même déficit d'exploitation que l'année dernière, environ 11 millions de francs. Celui-ci est intégré dans les dépenses des Journaux Officiels et ne fait donc plus l'objet d'une subvention d'équilibre.

Lors du prochain budget, le CNIJ deviendra le Service des Banques de Données Juridiques au sein de la direction des Journaux Officiels.

Réunie le mercredi 3 novembre 1993, sous la présidence de M. Jean Cluzel, Vice-Président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe des Journaux Officiels pour 1994. .