

N° 73

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

## 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 2004, 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. Thierry FOUCAUD*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195**

**Sénat : 72 (2003-2004)**

---

**Lois de finances.**

## I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### *A. LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS A MIS EN ŒUVRE AVEC SUCCÈS LE PROGRAMME D'ACTION GOUVERNEMENTAL POUR LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION.*

La constitution d'un service public pour la diffusion du droit ayant pour objet la diffusion gratuite de données juridiques sur Internet, dont la responsabilité a été confiée au Journaux officiels **est la traduction d'une volonté de démocratisation de l'accès au droit en faveur de laquelle le Sénat milite depuis plusieurs années**. Votre rapporteur spécial se réjouit de constater que le succès est au rendez-vous, comme en témoigne la fréquentation des sites Légifrance et Journaux officiels.

Ce succès, il faut en être conscient, a un coût. L'entrée dans la société de l'information, avec les actions de modernisation qu'elle suppose, modifiera, dans les années à venir, l'équilibre du budget annexe :

- le développement de la diffusion sur Internet entraîne une érosion de la production papier, que la direction des JO s'efforce certes de compenser par une amélioration de la diffusion, le développement de politiques de partenariat, et la publication d'ouvrages enrichis, mais qui ne suffira pas à contrebalancer la diminution des abonnements sur les éditions réglementaires, économiques et financières ;

- la modernisation des JO requiert, dans le même temps, des investissements importants, dont votre rapporteur spécial se félicite qu'ils soient enfin engagés. Lors de son dernier contrôle, intervenu en 2002, la Cour des comptes avait en effet appelé l'attention sur la « baisse marquée des investissements depuis 1999 » qui « reflète une insuffisance d'investissements de modernisation ». En 2001 et 2002, les ratios d'investissements sur recettes des Journaux officiels étaient descendus à des taux extrêmement bas de 1,3 % puis de 0,9 %, alors qu'ils doivent se situer dans une industrie lourde en rapide évolution technologique, comme la presse, entre 5 % et 10 % du chiffre d'affaires. La conjugaison de trois facteurs exigeait un retour aux normes de la profession : le vieillissement du bâtiment de la rue Desaix, l'usure d'équipements de production lourds, la modernisation des outils informatiques.

***B. LE DÉVELOPPEMENT DE LA DIFFUSION ÉLECTRONIQUE SUPPOSE UN IMPORTANT EFFORT DE RÉORGANISATION QUI DEVRA ÊTRE MENÉ AVEC LE SOUCI DE PRÉSERVER LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA MISSION ESSENTIELLE DE SERVICE PUBLIC QU'ASSURENT LES JOURNAUX OFFICIELS.***

Cette mission a été confortée par le Conseil constitutionnel, qui a affirmé l'existence, dans sa décision n° 99-421 DC du 16 septembre 1999, d'un « *objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* ».

Les Journaux officiels éditent les normes nationales dont la publication détermine leur entrée en vigueur et leur opposabilité au citoyen. Ils en assurent la diffusion à la fois par voie imprimée et électronique, dans le cadre du service public de diffusion des données juridiques.

La forte unité fonctionnelle de ces deux missions est appelée à se renforcer, puisque la loi autorisant le gouvernement à simplifier le droit prévoit de reconnaître à l'édition électronique les mêmes effets que l'édition papier, et que certains types de textes, énumérés par décret, pourront ne faire l'objet que d'une diffusion en ligne.

**Si l'édition sur Internet doit avoir des effets identiques à l'édition papier, ou s'y substituer pour certains textes, sa fiabilité revêt une importance cruciale.**

Cette évolution devra sans aucun doute s'appuyer sur le savoir-faire des salariés administratifs et techniques de la DJO et de la SACI-JO pour que la qualité du service public puisse continuer à être la référence de l'édition de la norme nationale, quel qu'en soit le support.

A cet égard, on ne peut que regretter que les tâches de diffusion liées au service public de diffusion des données juridiques aient été confiées, lorsqu'il a été mis fin à la concession, à un prestataire, sans que soit prévue leur réintégration au sein de la DJO. Ce marché venant à échéance en septembre 2004, il apparaîtrait souhaitable que le nouveau marché soit passé dans des conditions qui permettent d'assurer une interaction satisfaisante entre les services concernés des JO et ceux du nouveau prestataire et qu'un transfert de compétences soit prévu, afin de garantir la continuité de ce service en même temps que la capacité de la puissance publique à en assurer effectivement la responsabilité.

Les Journaux officiels poursuivent depuis 2002, un objectif de modernisation de leur système d'information.

C'est une démarche qu'il convient de saluer. Elle traduit la volonté de la DJO de se doter, après avoir mis en place, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, une nouvelle comptabilité analytique, d'un système de gestion intégré avant l'échéance de 2005. **Elle traduit aussi la nécessité de se doter d'un outil performant de production des bases de données.**

Cependant, le **faible taux d'engagement** des autorisations de programme et de consommation des crédits sur les chapitres du fonctionnement et de l'investissement informatique **témoigne de difficultés d'adaptation**, adaptation pourtant nécessaire tant à l'application des nouvelles dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances qu'à l'existence d'un service public de diffusion des données juridiques capable d'assurer la fiabilité et l'intégrité de ces données. Rappelons que les JO ont à assurer la publication de plus de 700 éditions. Il importera en outre de veiller que la qualité des éditions imprimées, qui demeurent un élément essentiel de notre architecture juridique, n'ait pas à souffrir de ces adaptations.

***C. LA RÉORGANISATION QU'APPELLE L'ENTRÉE DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION SUPPOSE AUSSI QUE SOIT MENÉE UNE RÉFLEXION EN PROFONDEUR SUR LES EMPLOIS ET COMPÉTENCES POUR ASSURER L'ADAPTATION DES PERSONNELS À L'ÉVOLUTION DES TECHNOLOGIES.***

Le secteur de la presse connaît, avec le développement des nouvelles technologies, un bouleversement comparable à celui qui a vu le passage de la linotypie à l'offset. Le développement de la saisie à la source doit notamment alléger à terme la charge de travail attachée à la photocomposition (saisie, mise en forme et mise en page des textes), assurée par la SACI-JO, chargée en outre de la correction, de la photogravure et de l'impression des travaux confiés à la direction des Journaux officiels ;

La direction des JO a indiqué à votre rapporteur spécial que ses autorités de tutelle souhaitent que soient recherchées des solutions pour assurer l'adaptation aux nouveaux supports et aux nouvelles technologies des personnels titulaires employés à la saisie, conformément aux termes de la convention qui lie la DJO et la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO). L'allègement du poste de la saisie devrait être l'occasion, selon votre rapporteur spécial, de renforcer l'effort sur la mise en forme et la correction des épreuves, qui semble avoir pâti, ces dernières années, de l'augmentation, à effectifs constants, du nombre de pages produites, et d'améliorer les délais de publication des documents, dont certains, et notamment le Journal des débats, parviennent à leurs destinataires avec un retard grandissant.

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. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

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

## II. LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES DES DERNIÈRES ANNÉES, TRANSFORMANT LES MISSIONS DES JOURNAUX OFFICIELS, MODIFIENT L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE.

La création, en 2002, du service public de la diffusion du droit par Internet, la loi de simplification du droit, adoptée par le Parlement en juin 2003, qui prévoit une nouvelle réforme du code des marchés publics et de nouvelles conditions d'entrée en vigueur des textes, la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, enfin, **placent les Journaux officiels dans un contexte particulièrement évolutif et empreint d'incertitudes, qui influe sur l'élaboration du budget 2004.**

Des prévisions de recettes très prudentes se traduisent, malgré des dépenses d'exploitation contenues, par un affaiblissement substantiel de l'excédent d'exploitation, ramené en 2004 à 3,9 millions d'euros (26,93 millions d'euros prévus en 2003).

### A. L'ÉVOLUTION À LA BAISSÉ DES RECETTES

#### 1. Les résultats en 2002 et 2003 : de nouveaux reculs

##### a) Une activité marchande en baisse

En 2002, l'activité marchande est, pour la seconde année consécutive, en baisse. Le chiffre d'affaire, hors annonces et frais de port, s'établit à 7,5 millions d'euros en 2002, soit une baisse de 7,2 %, supérieure à celle enregistrée en 2001. L'activité des ventes d'ouvrages recule elle aussi de 13 %.

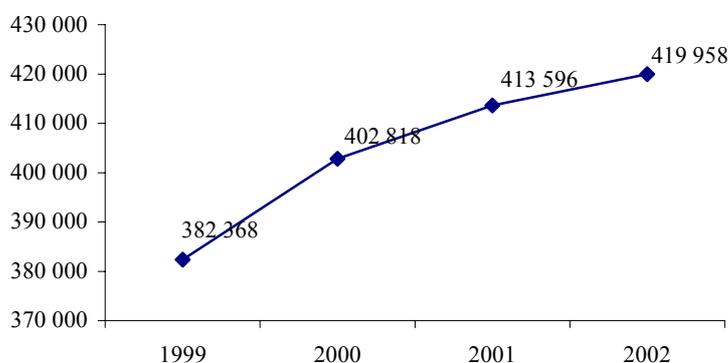
En 2003, le chiffre d'affaire global commercial à fin juin, hors frais de port, est en baisse de 17 %. **Toutes les gammes de produits sont touchées**, à l'exception du chiffre d'affaires dégagé par la rediffusion des licences de banques de données (+ 4,9 % au premier semestre).

En termes d'activité, ces chiffres traduisent une réalité contrastée :

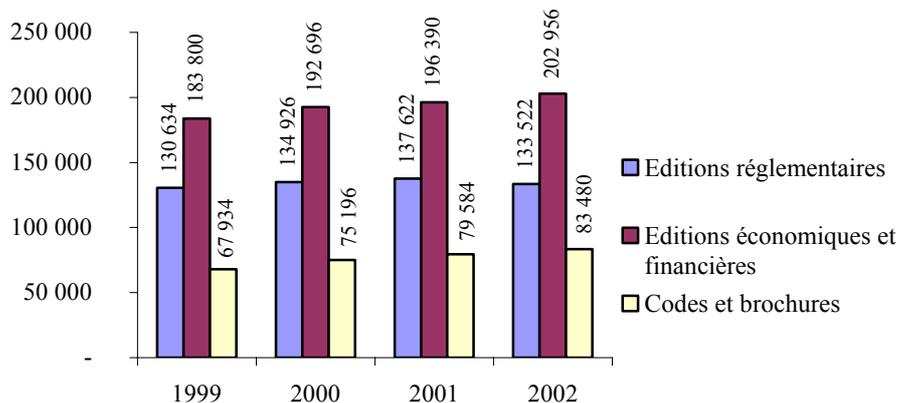
- le nombre de pages publiées progresse de 1,54 % en 2002 (420.000 pages en 2002 contre 414.000 en 2001), avec des pointes accrues dans le plan de charge : ainsi, l'accroissement du nombre de pages d'annonces de marchés publics a été de l'ordre de 39 % au premier semestre 2002 ; les Journaux officiels ont également dû assurer la publication de débats parlementaires particulièrement denses du Parlement au printemps 2003, et au cours de la session extraordinaire. Toutefois, la saisie à la source laisse une charge de

travail conséquente aux photocompositeurs pour la mise en forme et la mise en page des textes, et aux correcteurs, pour leur relecture. A effectifs constants et compte tenu des redéploiements opérés pour assurer la mise en œuvre du service public de diffusion du droit, le recours au personnel temporaire est passé, en moyenne mensuelle, de 55,58 agents en 2001, à 56,50 en 2002 puis à 57,29 agents au 30 juin 2003. Le développement de la saisie à la source, tant pour le processus de passation des annonces de marchés publics que pour les débats parlementaires s'avère, à effectifs constants, essentiel au maintien de la qualité du service ;

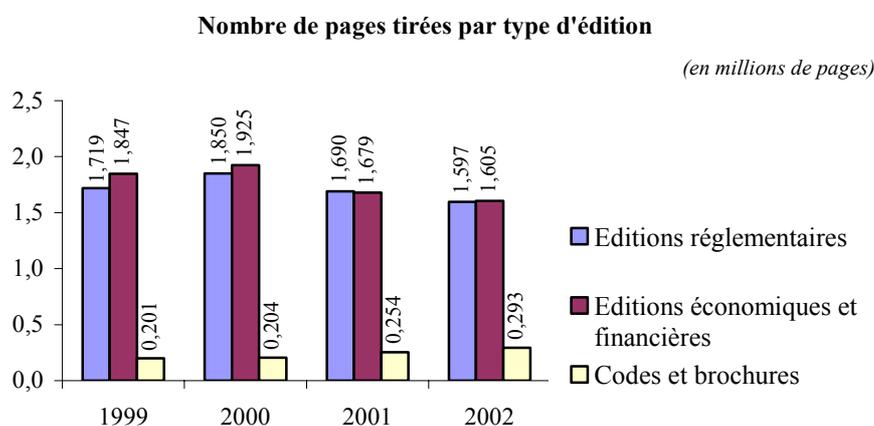
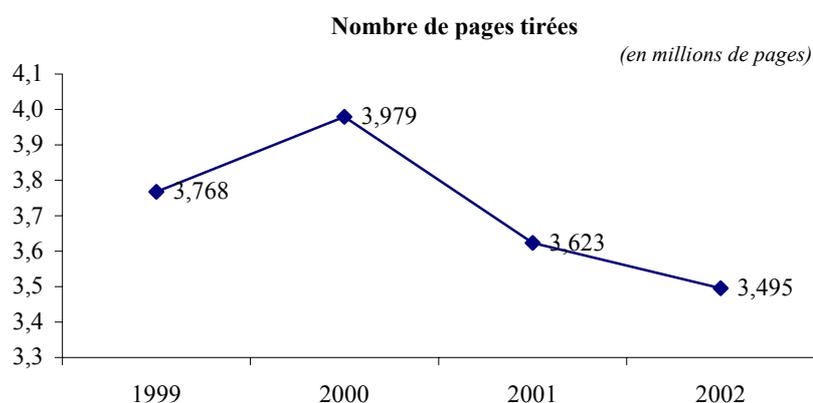
**Nombre de pages publiées**



**Nombre de pages publiées par type d'édition**



- le nombre de pages tirées, c'est à dire imprimées sur papier, a en revanche diminué en 2002 pour la deuxième année consécutive, du fait de la baisse du nombre d'abonnements papier servis (3,5 milliards de pages tirées, soit - 3,53 % par rapport à 2001). Cette baisse est directement liée à la progression de la consultation sur Internet.



*b) Une activité relayée par la diffusion sur Internet*

Selon une source *Médiamétrie* de décembre 2002, près de 19 millions de Français sont connectés au net. Les bases des codes, des textes consolidés et des conventions collectives du site *legifrance.gouv.fr*, la base des rapports officiels du site *service-public.fr*, les rubriques consacrées aux annonces (BOAMP, BALO, Associations) du site *journal-officiel.gouv.fr* ainsi que les

sites des Assemblées, qui diffusent les questions, les rapports parlementaires et les comptes rendus des débats, relayent directement chacune des collections des JO.

L'année 2002 est marquée par une forte progression de la diffusion sur Internet de l'information produite par la direction des Journaux officiels.

**Deux sites sont en ligne, qui tendent à se compléter :** *journal-officiel.gouv.fr*, qui totalise en 2002 2,5 millions de visiteurs, et *legifrance.gouv.fr*. La mise en service du nouveau *legifrance.gouv.fr* en septembre 2002, dans le cadre du service public de diffusion des données juridiques, a eu pour conséquence de modifier la répartition des consultations entre les deux sites, dont le premier tend à devenir le site des annonces légales, tandis que le second est consacré aux textes législatifs et réglementaires.

Les consultations sur Légifrance, recensées en nombre de sessions et non de visiteurs, s'élèvent à 60.000 sessions par jour, d'une durée moyenne de 18 minutes. Les rubriques les plus consultées sont celle du Journal officiel (27 %), les lois et décrets (25 %) et la jurisprudence (15 %).

En 2003, les rubriques d'annonces de marchés publics du site *journal-officiel.gouv.fr* ont intéressé 670.000 visiteurs au premier semestre, soit une progression de 28,4 %. Le portail des marchés publics connaît une progression de 114,6 %, les annonces du BALO de 6,3 % et celles des associations de 20,9 %.

## **2. Les prévisions pour 2004**

Le projet de budget 2004 est établi sur la base d'un montant de recettes de 169,075 millions d'euros, chiffre qui correspond à une diminution des recettes de 13 % par rapport au budget voté 2003.

Ces prévisions s'appuient, pour les recettes de diffusion, sur les évolutions constatées, liées à la forte progression de la consultation sur Internet ; la baisse du niveau des recettes d'annonces légales est justifiée, quant à elle, par les incertitudes liées à la réforme en cours du code des marchés publics.

**Evolution des prévisions de recettes d'exploitation**

*(en euros)*

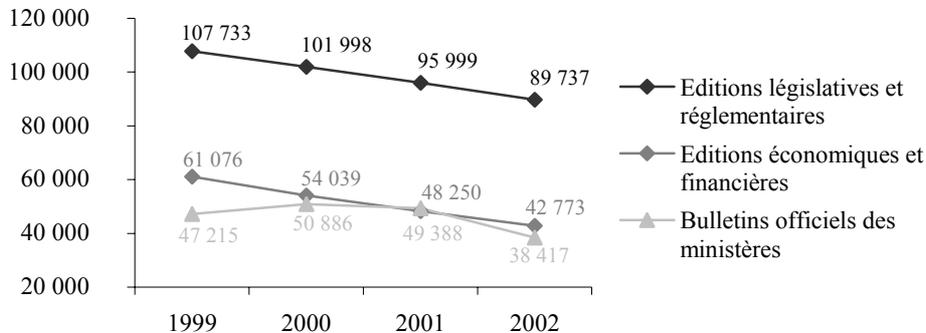
Chapitres	Libellés	Réel 2002	Budget voté 2003	Prévisions 2004	Ecart %
	<i>Comptes 70.00</i>				
70.11	Ventes au n°	5 126 781	5 300 000	5 300 000	0,0%
70.12	Abonnements	8 585 291	7 400 000	4 410 000	-40,4%
70.13	Annonces	160 888 274	166 568 000	142 330 000	-14,6%
7013100	<i>Associations</i>	3 026 398	3 517 500	3 200 000	-9,0%
7013200	<i>B.M.P.</i>	68 236 518	66 430 000	40 300 000	-39,3%
7013310	<i>B.A.L.O.</i>	24 405 934	26 954 000	29 000 000	7,6%
7013320	<i>B.O.D.A.C.C.</i>	64 890 917	69 345 000	69 510 000	0,2%
701330	<i>O.S.P. J.O.</i>	320 952	317 000	316 000	-0,3%
70134	<i>Annonces J.O.</i>	7 556	4 500	4 000	-11,1%
70.31	Ventes de déchets	126 988	150 000	120 000	-20,0%
70.40	Travaux	2 210 381	2 286 000	2 210 000	-3,3%
70.50	Études				
	Prestations de services	516 370	152 000	510 000	235,5%
70.70	Ventes de marchandises	2 138 459	304 000	2 310 000	659,9%
70.85	Frais de port et autres	9 250 033	8 700 000	8 990 000	3,3%
70.88	Autres produits d'activités annexes	1 950 378	2 500 000	1 980 000	-20,8%
70881	<i>Ventes de copies</i>	116 732			
70882	<i>Bases de données</i>	1 602 188			
7088800	<i>Autres produits d'activités annexes</i>	231 458			
709	Rabais, remises, ristournes accordées	-16 171			
	<i>Compte 75.00</i>				
75.00	Autres produits de gestion courante				
	<i>Compte 77.00</i>				
77.00	Produits exceptionnels	2 826 951	915 000	915 000	0,0%
	<b>Total des recettes</b>	<b>193 603 735</b>	<b>194 275 000</b>	<b>169 075 000</b>	<b>-13,0%</b>

*a) Une baisse tendancielle des recettes de diffusion*

(1) Une baisse régulière des produits papier

Hors annonces, l'activité marchande de la direction des Journaux officiels est en baisse depuis 2001 : - 5,4 % en 2001 ; - 7,2 % en 2002. Au premier semestre 2003, toutes les gammes de produits sont en baisse, à l'exception du chiffre d'affaire dégagé par la rediffusion des banques de données (+ 4,9 %). Les recettes tirées des produits papiers fléchissent d'année en année. Entre 2001 et 2002, les ventes au numéro ont chuté de 2,8 %, les abonnements de 7,1 %, les travaux de 5,6 %.

**Nombre d'abonnements servis  
(éditions papier et microfiches)**



(2) Une forte progression attendue des consultations sur Internet

La mise en place du service public de diffusion des données juridiques a des effets conséquents sur le volume des ventes papier.

Par ailleurs, des effets peuvent être attendus de la reconnaissance au « Lois et décrets » électronique des mêmes effets au regard de l'application des textes que le « Lois et décrets » papier. L'article 4 de la loi n° 2003-591 du 3 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit dispose que « *Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à simplifier et harmoniser par ordonnance les règles relatives aux conditions d'entrée en vigueur des lois, ordonnances, décrets et actes administratifs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces textes sont publiés et portés à la connaissance du public, en prenant en compte les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication.* » **Il permettra au gouvernement d'instaurer par ordonnance la règle selon laquelle la diffusion en ligne des lois et des décrets, parallèlement à leur publication « papier », est une obligation juridique**, c'est-à-dire une condition nécessaire pour l'entrée en vigueur de ces textes ; cette diffusion doit se faire par les soins d'un site unique placé sous l'autorité du Premier ministre, et présentant les garanties de fiabilité et d'intégrité requises. L'ordonnance prévoira aussi que certains types de textes, énumérés par décret, peuvent ne faire l'objet que d'une diffusion en ligne, compte tenu de leur nature et du public auquel ils s'adressent (par exemple, des textes à caractère technique concernant des activités spécifiques).

Les prévisions pour 2004 intègrent les évolutions à la baisse constatées sur les ventes papier, en les affectant de la forte progression attendue de la consultation sur Internet :

- les recettes d'abonnement seraient de 4,41 millions d'euros, en baisse de 40,41 % par rapport au budget voté 2003 ;

- la direction des JO se fixe en revanche un objectif volontariste de maintien du niveau des recettes de ventes au numéro, évaluées à 5,3 millions d'euros, grâce à une amélioration de la diffusion et au développement de partenariats éditoriaux ;

- les recettes des autres postes restent stables, à l'exception des ventes de marchandises qui, incluant le produit de la diffusion des publications de l'Office des publications officielles des Communautés européennes, évoluent à la hausse.

*b) Une forte diminution des recettes d'annonces*

Les annonces représentent la principale source de financement du budget annexe des Journaux officiels.

**Une baisse de 14,55 % est attendue en 2004 sur ces recettes, imputable en grande partie à une baisse attendue des recettes d'annonces de marchés publics.** La perte de recettes, estimée à 24,23 millions d'euros serait la cause principale de l'affaiblissement de l'excédent d'exploitation.

La nouvelle réforme du code des marchés publics et l'évolution des seuils de passation des marchés introduisent de fait une forte incertitude sur le niveau des recettes du BOAMP. La direction des JO prévoit un fort recul sur cette ligne, dont les recettes chuteraient de 26,13 millions d'euros (- 39,33 % par rapport au budget voté 2003).

Ces prévisions ont été élaborées sur la base d'une hypothèse d'alignement des seuils de passation des marchés sur les seuils européens et en tenant compte du comportement traditionnel des annonceurs : l'Etat et les autres organismes sous tutelle publient 75 % de leurs appels à la concurrence en deçà des seuils réglementaires, cette proportion étant de 25 % pour les marchés des collectivités locales. Le retour finalement retenu en juillet par le gouvernement à des seuils de publicité à 90.000 euros ne devrait pas, selon la direction des Journaux officiels, modifier cette proportion, puisque les annonceurs auront le choix, jusqu'à 6.200.000 euros pour les marchés de travaux et 240.000 euros pour les marchés de services (155.000 euros pour l'Etat), de recourir aux journaux habilités à recevoir des annonces légales.

Par ailleurs, les avantages tarifaires consentis aux annonceurs qui transmettent leurs avis par voie de formulaire électronique sont de 20 %, et ce mode de transmission est appelé à devenir la procédure de droit commun.

### Recettes d'annonces

(en millions d'euros)

	Recettes 1999	Recettes 2000	Recettes 2001 <sup>(*)</sup>	Recettes 2002	Budget voté 2003	Prévisions 2004
Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)	75,4	71,4	62,6	64,9	69,3	69,5
Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP)	58,3	67,2	63,2	68,2	66,4	40,3
Bulletin officiel des annonces légales et obligatoires (BALO)	18,2	19,6	22,2	24,4	27	29
Associations	3	3,1	3,4	3	3,5	3,2
Autres ( JO, lois et décrets)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Total</b>	<b>155,7</b>	<b>161,6</b>	<b>151,7</b>	<b>160,9</b>	<b>166,6</b>	<b>142,3</b>

(\*) Chiffres corrigés afin de neutraliser les incidences du changement de méthode comptable

## B. L'ÉVOLUTION DES CHARGES

### 1. Les dépenses en 2002 et 2003

#### a) Des dépenses d'exploitation en hausse

Elles ont augmenté sensiblement en 2002 (+ 9,7 millions d'euros soit 6,8 %). Les postes suivants sont concernés :

- Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO) (4,3 millions d'euros soit + 7,8 %). Les mesures de cessation anticipée d'activité appliquées aux ouvriers ont contribué à cette hausse à hauteur de 3,7 millions d'euros. La hausse résiduelle de la masse salariale se limite à 1,1 % ;

- une progression des achats (3,1 millions d'euros soit + 17,4 %) imputable à des décalages dans le rythme de passation des commandes papier, à l'intégration de l'activité de diffusion des publications de l'OPOCE et à l'augmentation du volume de la sous-traitance ;

- la masse salariale de la DJO augmente de 2,8 % (0,82 million d'euros) ;

- les dépenses de fonctionnement informatique (+ 0,8 million d'euros) liées à la réalisation de la première tranche du plan pluriannuel de renouvellement du matériel bureautique et aux études préalables à la refonte des applications informatiques.

En 2003, 39,4 % des crédits ouverts ont été consommés. Les postes qui enregistrent les plus fortes hausses sont celui des achats, en raison d'un décalage dans la comptabilisation des achats des publications de l'OPOCE, et celui des « autres services extérieurs », conséquence de l'augmentation des frais d'acheminement des publications.

#### *b) D'importantes dotations en investissement*

**De nombreuses opérations ont été engagées depuis 2002, en matière d'acquisition d'immobilisations.**

D'importants travaux de réaménagement et de mise aux normes des locaux de la rue Desaix ont été entrepris, et des investissements de production engagés : chaîne offset de production numérique prépresse, outil de gestion de la production assistée par ordinateur, autocommutateur, système de gravure directe des plaques, matériel de façonnage, chaîne d'expédition, station d'enroulement.

En 2002, le taux d'engagement des AP disponibles était de 96,8 %, et le taux de consommation des crédits de 35,9 %, indiquant que de nombreuses opérations devaient être finalisées en 2003.

Au 30 juin 2003, ces taux restent cependant faibles : le taux d'engagement des autorisations de programme est de 31,04 %, et le taux de consommation des crédits de 12,23 %.

**En matière d'investissement informatique, les taux d'engagement des autorisations de programme et de consommation des crédits restent singulièrement faibles.**

Le taux d'affectation des AP n'est que de 1,2 % en 2002 et de 2,51 % au 30 juin 2003 ; le taux de consommation des crédits est de 3,1 % en 2002 et 5,45 % au 30 juin 2003.

Les reports de crédits sur ce chapitre s'élèvent à 5,33 millions d'euros en 2002 et 5,76 millions d'euros en 2003.

#### **Evolution des crédits du chapitre 82-02 : investissements informatiques**

*(en millions d'euros)*

Reports 2001	Budget voté 2002	Enveloppe disponible 2002	Consommation 2002	Reports 2002	Budget voté 2003	Enveloppe disponible 2003
5,33	0,610	5,94	0,18	5,76	4	9,76

Cette situation traduit les difficultés rencontrées par la DJO, qui doit assurer à la fois la modernisation de son système d'information en matière de gestion et la préparation de deux projets lourds et complexes : la modernisation de l'outil de production des bases de données juridiques et la conversion des applications de photocomposition.

## **2. Les prévisions pour 2004**

### *a) Des dépenses d'exploitation contenues*

(1) Des mesures d'ajustement liées à la baisse de l'activité

La diminution des dépenses d'exploitation (- 1,3 %) résulte essentiellement de mesures d'ajustement liées à la baisse de l'activité :

- la diminution des crédits du chapitre des achats (- 768.841 euros, soit - 3,5 %) prend en compte la diminution tendancielle de la production papier en raison de la concurrence provenant de la consultation gratuite des sites Internet ;

- celle des crédits inscrits au chapitre « autres services extérieurs » (- 2.773.490 euros soit - 9,5 %) correspond à une diminution des frais d'affranchissement consécutive à la baisse du nombre d'abonnements ;

- la hausse des chapitres salaires, primes et indemnités et prestations de cotisations sociales est légèrement tempérée par une réduction des effectifs de personnel temporaire employé par la SACI-JO, liée à la diminution attendue du nombre d'annonces BOAMP (- 376.000 euros).

(2) Des charges de personnel contenues

La progression des charges de personnel est moindre qu'en 2003.

L'augmentation de la masse salariale résulte, pour la SACI-JO, de la seule application des dispositions de la convention de la presse parisienne (+ 2,15 %) ; à cette augmentation de 2,15 % s'ajoute, pour la direction des JO, l'augmentation de l'ancienneté et l'avancement des personnels, qui comptent respectivement pour + 0,17 % et + 0,48 %.

Les effectifs du personnel restent globalement stables.

L'effectif du personnel titulaire reste sans changement, à 626, dont 12 fonctionnaires pour la DJO, représentant 614 temps pleins. En revanche, le recours au personnel temporaire croît d'année en année. L'effectif est passé de 41 en 2000 à 64 au 30 juin 2003.

Pour la SACI-JO, l'effectif du personnel titulaire et temporaire reste stable à 420 (402 titulaires et 18 temporaires). Une réduction du recours au personnel temporaire en fonction de la baisse des annonces BOAMP est envisagée pour 2004. Le nombre d'agents recrutés sur contrats temporaires traduit cependant une évolution préoccupante des pointes du plan de charge, liée au rythme de la vie politique et parlementaire. A la SACI-JO, le nombre d'agents temporaires a ainsi atteint 66 au premier semestre 2003.

Il est sans doute à regretter que malgré l'augmentation constatée chaque année du nombre de pages publiées, le nombre des personnels titulaires employés à la correction soit resté sans changement (99 personnes).

**L'effort de productivité est notable et mérite d'être relevé.** Ainsi, le ratio nombre de pages publiées/effectifs totaux est-il passé de 375 à 383. Il est prévu d'atteindre le ratio de 408 en 2004. Ces prévisions sont liées au développement attendu de la saisie à la source.

La DJO indique que l'année budgétaire sera mise à profit pour conduire à son terme une étude des emplois et des compétences, cadres et non cadres, en son sein.

(3) Des charges de fonctionnement informatique en hausse

Les mesures nouvelles au chapitre du fonctionnement informatique (+ 400.000 euros) correspondent pour l'essentiel aux besoins d'assistance à maîtrise d'ouvrage liés à la mise en œuvre de grands projets de modernisation du système d'information issus de **la prise en compte des observations formulées par la Cour des comptes en 2000.**

b) À partir de 2004, le budget annexe doit engager un effort important d'investissement.

Lors de son dernier contrôle intervenu en 2002, la Cour des comptes a appelé l'attention sur la « *baisse marquée des investissements depuis 1999* » qui « *reflète une insuffisance d'investissements de modernisation* ». En 2001 et 2002, les ratios d'investissements sur recettes des Journaux officiels étaient descendus à des taux extrêmement bas de 1,3 % puis de 0,9 %, alors qu'ils doivent se situer dans une industrie lourde en rapide évolution technologique, comme la presse, entre 5 % et 10 % du chiffre d'affaires. La conjugaison de trois facteurs exigeait un retour aux normes de la profession :

- le vieillissement du bâtiment de la rue Desaix appelle des travaux d'urgence de remise aux normes et de réaménagement fonctionnel ;

- l'usure de plusieurs équipements de production ayant dépassé la durée normale d'amortissement, dont les pannes menacent de rompre la chaîne de production ;

- la modernisation des outils informatique dans le cadre d'un projet de gestion intégrée, d'une part, et dans le prolongement, d'autre part, de la mise en place du service public de diffusion du droit.

**La coïncidence de ces trois facteurs a abouti, en 2003, à un besoin de 13,85 millions d'euros en autorisations de programme, et 6,83 millions d'euros en crédits de paiements, qui se prolonge, en 2004, par un besoin de 21 millions d'euros en autorisations de programme et de 8,5 millions d'euros en crédits de paiement.**

#### Opérations en capital

(en euros)

<b>82-01</b>	<b>Acquisitions d'immobilisations</b>		<b>17 000 000</b>	<b>5 500 000</b>
10	Journaux officiels		17 000 000	5 500 000
	Frais de recherche et de développement	+945 000		
	Travaux	+4 354 000		
	Installations techniques, matériel et outillage	+11 320 000		
	Autres immobilisations corporelles	+290 000		
	Grosses réparations d'installations techniques	+91 000		
<b>82-02</b>	<b>Investissement informatique</b>		<b>4 000 000</b>	<b>3 000 000</b>
10	Journaux officiels		4 000 000	3 000 000
<b>84-00</b>	<b>Excédent réservé au Trésor</b>			<b>167 000</b>
10	Journaux officiels			167 000

(1) Les acquisitions d'immobilisations

Les besoins s'élèvent à 17 millions d'euros en AP et 5,5 millions d'euros en CP.

(a) Les travaux de bâtiments

Les investissements représentent 4,35 millions d'euros en autorisations de programme et 3,2 millions d'euros en crédits de paiements.

Les grandes lignes d'un projet pluriannuel de réaménagement des bâtiments ont été arrêtées en 2002. Le bâtiment de la rue Desaix, qui abrite des installations industrielles et des bureaux, et qui accueille plus de 1 000 personnes réclamait une mise aux normes tant au plan de la sécurité qu'à celui de l'organisation fonctionnelle.

Les opérations de remise en état du bâti et d'entretien des installations techniques ont été entamées en 2003 (1,71 million d'euros en AP et 1,28 million d'euros en CP) et doivent se poursuivre en 2004 (1,56 million d'euros en AP et CP).

Le réaménagement fonctionnel draine la majeure partie du budget de travaux. **Il est rendu nécessaire par l'inadaptation des locaux à l'évolution des effectifs par service** et des organigrammes, qui entraîne des problèmes d'ergonomie, de non-respect des normes de mètres carrés par agent et des difficultés d'encadrement se traduisant, pour certaines sections, par un fort absentéisme. Les Journaux officiels ont établi avec l'aide d'un programmiste, un plan à 5 ans, chiffré à 8,2 millions d'euros hors maîtrise d'œuvre, dont la réalisation s'étend de 2003 à 2007, pour une redistribution des surfaces et un regroupement des services. Les investissements, qui s'élevaient à 1,35 million d'euros en AP et 0,3 million d'euros en CP en 2003, montent à 2,8 millions d'euros en AP et 1,6 million d'euros en CP pour 2004.

(b) Les équipements de production

Les investissements représentent 11,32 millions d'euros en autorisations de programmes et 1,47 million d'euros en crédits de paiements.

Ce cycle d'investissements doit porter sur les années 2004-2005.

Pour éviter des risques graves de rupture brutale de la chaîne de production qui pourraient remettre en cause la continuité du service public, la direction des Journaux officiels doit engager en 2004 un nouveau plan de modernisation de ses équipements lourds. Une période de 10 ans est aujourd'hui, dans le secteur de l'imprimerie, le délai maximum de renouvellement, et le dernier plan date de 1991-1994. Le remplacement des rotatives doit être engagé en 2004.

Pour compléter la modernisation de la chaîne d'impression numérique utilisée pour les éditions à tirage limité, l'acquisition d'une machine à imprimer numérique est prévue et le remplacement des équipements actuels par deux lignes de massicots rotatifs doit être engagé.

(2) L'informatique

Les investissements représentent 4 millions d'euros en autorisations de programme et 3 millions d'euros en crédits de paiement.

Les évolutions des missions et des techniques de production des JO confèrent une place centrale à leur système d'information.

La direction des JO a conduit, en 2002, une réorganisation qui a abouti à la mise en place d'une structure informatique unique réunissant l'informatique de gestion et l'informatique de production ; **elle doit lui permettre de s'engager dans une modernisation de son système d'information** poursuivant trois objectifs : la modernisation de ses systèmes de gestion, celle de l'outil de production de ses bases de données, celle de son système de photocomposition.

(a) La modernisation des applications de gestion

A la suite des observations de la Cour des comptes, la DJO s'est engagée dans une rénovation de sa comptabilité analytique. La nouvelle application est en cours de paramétrage pour une mise en service au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Cette rénovation a mis en évidence la nécessité de moderniser les autres comptabilités (budgétaire, générale, commerciale) ainsi que le suivi des stocks et de la commande. S'y ajoutent l'acquisition d'un outil de gestion de la relation client et la refonte du système d'information de ressources humaines. Ces opérations devraient être mises en cohérence par l'acquisition de modules d'un progiciel de gestion intégrée.

Deux éléments plaident en faveur de cette solution : la mise en œuvre prochaine de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et les incertitudes qui pèsent sur l'avenir des budgets annexes.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique précitée, le progiciel de gestion intégrée Accord doit être généralisé à toutes les administrations de l'Etat. La direction des Journaux officiels, qui a été associée à la phase préparatoire du projet, a indiqué à votre rapporteur spécial que la version actuelle d'Accord pose des problèmes au regard de la nomenclature des budgets annexes. Dans l'attente de la prochaine version du progiciel, la DJO a jugé prudent de doter le budget annexe des crédits

nécessaires à l'acquisition d'un progiciel propre, dont les données pourraient être si nécessaire reversées dans Accord, dont la direction du budget indique par ailleurs que son utilisation n'est pas prévue pour les établissements publics.

(b) La modernisation de l'outil de production des bases de données

Dans le cadre du service public de diffusion du droit, dont la partie production est assurée par les JO, tandis que la diffusion l'est par un prestataire retenu au terme d'un marché de diffusion qui arrive à échéance en 2004, un marché de modernisation de l'outil de production des bases, pour en garantir la fiabilité, doit être passé, qui requiert une dotation complémentaire.

(c) La modernisation du système de photocomposition

La dotation demandée porte sur des crédits de paiement correspondant à des autorisations de programme ouvertes antérieurement. La généralisation de la saisie à la source et le système de production éditoriale, à même de traiter plus de 700 éditions, justifient la nécessité de cet investissement dans le secteur prépresse.

### ***C. L'ÉQUILIBRE DES COMPTES***

C'est en 1984 que le budget annexe était pour la première fois en équilibre, et prévoyait même un reversement au Trésor.

En 2001, l'excédent d'exploitation était en recul de 6,4 % par rapport à 2000. Il atteignait néanmoins 47,24 millions d'euros, le reversement au Trésor étant porté à 42,53 millions d'euros.

En 2002, l'excédent d'exploitation constaté en fin d'exercice (36,77 millions d'euros au lieu de 12,98 millions en prévision) tient au bon niveau des recettes, malgré des estimations prudentes sur les recettes d'annonces liées à la réforme du code des marchés. Il a permis un reversement au Trésor de 23,98 millions d'euros.

En 2004, la diminution marquée des recettes conduit à un affaiblissement de l'excédent d'exploitation qui serait ramené à 3,9 millions d'euros contre 26,93 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale pour 2003. L'importance des investissements prévus ramènerait l'excédent reversé au Trésor à 0,17 million d'euros.

L'équilibre du budget a été réalisé en 2001 par une augmentation du fonds de roulement de 6,8 millions (+ 10 %)

Celui du budget 2002 a été réalisé, compte tenu des opérations en capital, par une augmentation du fonds de roulement de 17,87 millions d'euros, le portant à 93,2 millions d'euros, soit 60,6 % du total des charges d'exploitation.

Le fond de roulement devrait progressivement être ramené à des proportions plus normales à mesure de la réalisation des grands projets d'investissement ainsi que par la réforme de la caisse des pensions.

De fait, le budget des Journaux officiels aura à faire face, dès 2005, à des charges d'investissement importantes : les crédits de paiement à ouvrir en 2005 sur autorisations de programme demandées en 2004 s'élèveront à 15,1 millions d'euros.

Par ailleurs, des solutions doivent être recherchées à l'insuffisance des ressources de la caisse des pensions, commune à la DJO et à la SACI-JO. Les conclusions d'une analyse confiée à un actuaire ont été rendues au cours de l'été 2001 et transmises pour contre-expertise à la direction du budget. Une négociation devait être engagée avec les partenaires sociaux une fois rendues les conclusions de la direction du budget. Il a été indiqué à votre rapporteur qu'un passage du régime complémentaire spécifique dans le régime général de la presse parisienne, avec maintien des droits acquis du personnel pourrait être financé par un prélèvement sur le fond de réserve de l'ordre de 60 millions d'euros. Cependant, dans l'attente d'instructions définitives de la direction du budget et du secrétariat général du gouvernement, aucune négociation avec les partenaires sociaux n'a été engagée.

### **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**

#### ***A. L'ÉTAT DE LA REFLEXION SUR LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS***

##### **1. Le périmètre des budgets annexes**

L'article 18 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances donne une définition plus resserrée des budgets annexes : « *Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

Un groupe de travail a associé, au cours de l'année 2002, la direction du budget, les services du Secrétariat général du gouvernement et la direction des Journaux officiels.

**Les Journaux officiels sont bien un service de l'Etat non doté de la personnalité morale qui produit des biens et des prestations de service, et il s'agit bien là de l'essentiel de ses activités.**

Sur la question de savoir si les sommes acquittées par les utilisateurs pour l'acquisition des publications peuvent être assimilées à des redevances, le groupe de travail a appuyé ses réflexions sur une étude du Conseil d'Etat en date du 24 octobre 2002 portant sur les redevances pour services rendus et les redevances pour occupation du domaine public. Les recettes des Journaux officiels répondraient aux trois critères définis par cette étude pour les redevances : un service doit être effectivement rendu, la prestation doit être rendue à la personne à qui elle est facturée et son montant doit être globalement proportionné à l'utilité de la prestation pour son bénéficiaire.

Les conclusions du groupe de travail vont par conséquent dans le sens d'un maintien du budget annexe.

## **2. Les relations juridiques entre la DJO et la SACI-JO**

Les Journaux officiels, qui constituent une direction rattachée au secrétariat général du gouvernement, sont organisés en deux structures distinctes :

- la direction des Journaux officiels est chargée de l'organisation générale de la production et de la maintenance de l'appareil de production, du recueil, du brochage et de la distribution des publications, ainsi que de leur diffusion et de leur commercialisation. Elle est également chargée, depuis 1993, d'une mission d'organisation du service public des bases de données juridiques, transformée par le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002, en un service public de la diffusion du droit par Internet, qui en assure la gratuité ;

- la société anonyme à capital variable de composition et d'impression des journaux officiels (SACI-JO), créée en 1880, est chargée des tâches de saisie, de composition (mise en forme et mise en page des textes), de correction et d'impression, qui ne sont pas assumées en régie.

Le budget annexe finance les locaux, le matériel, les fournitures, les rémunérations des personnels de la SACI-JO ainsi que le déficit de la caisse des pensions, commune à la DJO et à la SACI-JO. Les dépenses de personnel prises en charge au titre de l'année 2002 s'élèvent à 59,2 millions d'euros.

**Les rapports entre la DJO et la SACI-JO sont régis par une convention signée par les deux parties en mai 1997.**

Un rappel historique permet d'éclairer les origines de cette situation :

La loi du 28 décembre 1880 autorise le ministre de l'Intérieur à exploiter en régie le J.O. Le ministère de l'Intérieur, dont dépendaient les publications officielles, ayant considéré, au vu du prix de revient excessif et des nombreux procès intentés à l'Etat par la société adjudicataire, de ne pas renouveler le contrat passé en 1869 avec cette société, crée dès 1880 une société à capital variable fournissant la main-d'œuvre nécessaire à la composition, à l'impression, à l'expédition et à la distribution des travaux que l'Etat choisissait de ne pas assurer en régie. Une convention, passée verbalement dès le 30 décembre 1880 et ratifiée par une convention écrite le 21 juillet 1881 prévoit notamment que la société s'engage à avoir en tout temps le personnel nécessaire à l'exécution des travaux qui lui seront confiés, l'administration mettant à sa disposition les ateliers, les machines et les fournitures d'exploitation ; un système de cautionnement et d'amendes donne à l'Etat des garanties strictes contre tout retard ou interruption du travail pouvant compromettre la parution ou l'expédition des journaux. La convention a varié depuis sans être remise en cause dans son principe.

**Cette remise en cause est intervenue en 1995**, lorsque l'Inspection générale des finances s'est interrogée sur sa compatibilité avec le droit communautaire. A la suite d'observations similaires de la Cour des comptes, une mission a été confiée à Mme Catherine Bergeal, qui a rendu, en 2001, un rapport dans lequel il est estimé que la DJO est, aux yeux du droit communautaire, une entreprise publique soumise à l'article 82 du Traité instituant la Communauté européenne, et un pouvoir adjudicateur au sens de la directive travaux, fournitures et services. Les relations entre la direction et la société seraient, en droit interne, soumises au code des marchés publics.

Une mission de réflexion, à l'occasion de laquelle les représentants du personnel ont fait valoir des contre arguments, n'a pu aboutir à la définition d'une solution institutionnelle par la négociation. Cependant, la direction des JO a récemment indiqué à votre rapporteur spécial que ses autorités de tutelle n'envisageaient pas de remettre en cause la convention. L'évolution des emplois au sein de la SACI-JO serait réglée, dans le cadre de la convention, par une solution négociée.

## ***B. LES JOURNAUX OFFICIELS SE DOTENT D'INSTRUMENTS EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001***

### **1. Mission, programme, actions**

**Les budgets annexes constituent une mission à part entière, dont la finalité est la mise à disposition du public, dans les meilleures conditions, de l'information qui leur est confiée à cette fin. Le montant relativement réduit du budget des JO et la forte unité fonctionnelle de sa mission ne plaident pas en faveur d'un découpage en plusieurs programmes.**

Il est envisagé de ventiler le programme unique, regroupant l'ensemble des chapitres et articles actuels, sous quatre actions, correspondant à la décomposition actuelle de l'agrégat :

- l'édition (saisie, correction et mise en forme des informations en vue de leur publication sur différents supports et bases de données) ;
- la fabrication (impression et façonnage des publications sous tous supports) ;
- l'information et la diffusion (distribution, diffusion et renseignement du public) ;
- l'action de support (organisation et fonctionnement général).

### **2. Développer une gestion intégrée**

La direction des JO, qui a déjà mis en œuvre une réforme de sa comptabilité analytique, engagera en 2004 une réforme de l'ensemble de ses comptabilités et prévoit l'acquisition de modules d'un progiciel de gestion intégrée qui doit permettre la tenue d'une comptabilité conforme aux exigences de la loi organique. L'engagement en sera cependant retardé dans l'attente de la nouvelle version d'Accord, dont la première version était apparue incompatible avec l'architecture du budget annexe.

### **3. Quelle mesure de la performance ?**

En termes d'efficacité socio-économique, **l'objectif est de rationaliser la collecte des textes publiés, pour assurer une meilleure fiabilité et une plus grande rapidité de publication et de diffusion.** Il suppose le développement de la saisie à la source. Le nombre de pages saisies

à la source par rapport au nombre de pages traitées pour publication constitue un indicateur de résultats. De 19% en 2001, il est passé à 24% en 2002, l'objectif poursuivi étant de 40% de pages saisies à la source en 2005.

**L'efficacité de la gestion peut être retracée par l'évolution de la productivité.** La DJO retient un indicateur synthétique construit à partir du nombre de pages publiées rapporté aux effectifs globaux, considéré comme représentatif du volume d'activité pour les tâches d'édition et d'impression, et reflétant un niveau d'activité pour les tâches de diffusion et d'information du public. Les estimations retenues, sur la base d'un maintien de l'effectif 2001 étaient de 385 pour 2002 (383 en résultat), avec un objectif de 420 en 2005. Votre rapporteur spécial observe cependant que cet indicateur, qui reste purement quantitatif, ne prend pas en compte la dimension qualitative de la production, qui devrait être d'autant mieux contrôlée que l'évolution de la productivité se fait à effectifs constants.

La qualité du service, tant pour les annonces que pour les éditions législatives, passe par l'accélération des procédures de transmission des annonces (nombre d'annonces transmises par voie électronique rapporté au nombre d'annonces traitées) ; l'amélioration des produits (nombre d'ouvrages comportant un index sur le nombre d'ouvrages consolidés de l'année considérée). Mais elle passe aussi par **la fiabilité des données juridiques diffusée en ligne, qui revêtira une importance particulière eu égard aux modifications que doit apporter l'ordonnance prévue par l'article 4 de la loi autorisant le gouvernement à simplifier le droit.** La modernisation de l'outil de production des bases de données doit répondre à ce souci. La commission supérieure de codification est chargée de veiller à la fiabilité et à l'intégrité des données, et peut être saisie par la Direction des Journaux officiels des difficultés que soulève la mise à jour des textes. Cependant, votre rapporteur spécial regrette qu'aucun indicateur ne soit associé aux fonctions de contrôle assurées par la DJO, ainsi qu'aux tâches de correction assurées par la SACI-JO.

En matière de diffusion, si des indicateurs existent pour le papier, les indicateurs de consultation des sites *journal-officiel* et *légifrance* ne seront en revanche harmonisés qu'à la fin de l'année 2003. Un outil unique dénommé *stat@gouv.*, destiné à analyser l'ensemble des sites gouvernementaux est en cours d'élaboration, et devrait permettre, à terme, de disposer d'indicateurs harmonisés.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **jeudi 16 octobre 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, lui présenter son rapport sur les **crédits du budget annexe des Journaux officiels pour 2004**.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget annexe des Journaux officiels était en baisse de 13,6 %, et s'établissait à 169 millions d'euros.

Il a relevé que malgré des dépenses d'exploitation contenues, en diminution de 1,4 %, des prévisions de recettes prudentes liées à une baisse attendue sur les recettes d'annonces de marchés publics et l'engagement d'investissements lourds longtemps retardés entraîneraient un affaiblissement substantiel de l'excédent d'exploitation, ramené à 3,9 millions d'euros.

Il a observé que la direction des Journaux officiels avait contribué à la mise en oeuvre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information, en assumant la responsabilité du service public pour la diffusion du droit. Il s'est réjoui de constater que le succès était au rendez-vous, ainsi qu'en témoignait la fréquentation des sites Légifrance et Journaux officiels.

Il a ajouté que ce succès comportait cependant un coût, susceptible de modifier, dans les années à venir, l'équilibre du budget annexe.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a ainsi constaté que la diffusion sur Internet entraînait une réduction de la production papier, malgré les efforts entrepris par la direction des Journaux officiels pour améliorer la diffusion et développer des politiques de partenariat.

Il a observé que dans le même temps, des investissements de modernisation importants s'imposaient, relevant qu'en 2001 et 2002, les ratios d'investissements sur recettes des Journaux officiels étaient descendus à des taux extrêmement bas de 1,3 % puis de 0,9 % du chiffre d'affaires. Il a indiqué que la conjugaison de trois facteurs exigeait un retour aux normes de la profession : le vieillissement du bâtiment de la rue Desaix, l'usure d'équipements de production lourds et la modernisation des outils informatiques.

Il a ensuite observé que les incertitudes juridiques pesant depuis plusieurs années sur le futur statut du budget des Journaux officiels, liées à la définition des budgets annexes dans la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), aux relations juridiques qui liaient la DJO à la SACI-JO, et au règlement de la question du déficit de la caisse des pensions

commune aux deux entités, demeurait. Il a souligné que ces incertitudes étaient de nature à influencer sur les modes de réalisation de l'équilibre budgétaire, et qu'il importait, pour faciliter les choix de gestion et préserver l'avenir des personnels des Journaux officiels, dont il a salué la compétence et le sens du service public, de les lever.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a rappelé que les Journaux officiels assuraient une mission essentielle de service public, d'édition et de diffusion des normes nationales, dont la forte unité fonctionnelle était appelée à se renforcer dans la mesure où la loi autorisant le gouvernement à simplifier le droit, votée par le Parlement en juin dernier, prévoyait de reconnaître à l'édition électronique les mêmes effets que l'édition papier, et que certains types de textes, énumérés par décret, pourraient ne faire l'objet que d'une diffusion en ligne. Il a souligné que la fiabilité de l'édition électronique en revêtirait une importance cruciale.

Il a regretté, à cet égard, que les tâches de diffusion liées au service public de diffusion des données juridiques aient été confiées, lorsqu'il a été mis fin à la concession, à un prestataire, sans que soit prévue leur réintégration au sein de la direction des Journaux officiels.

Il a, enfin, salué l'objectif poursuivi par la direction des Journaux officiels de modernisation du système d'information, observant toutefois que le faible taux d'engagement des autorisations de programme et de consommation des crédits sur les chapitres du fonctionnement et de l'investissement informatique témoignait de difficultés d'adaptation.

Un débat s'est alors instauré.

**Mme Marie-Claude Beaudou** s'est interrogée sur la capacité du budget annexe à assurer dans l'avenir, étant donné l'érosion des recettes de vente, le financement d'investissements importants à engager, notamment pour la modernisation du système informatique. Elle s'est, à cet égard, inquiétée de la baisse de la dotation pour investissement informatique en 2004, en dépit des exigences de modernisation, notamment de la chaîne de photocomposition. Elle a souhaité que les causes de l'affaiblissement de l'excédent soient clarifiées, afin que celui-ci ne soit pas attribué à une baisse de rentabilité.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur le coût de mise en œuvre des 35 heures aux Journaux officiels, et, évoquant le contexte budgétaire difficile, sur les économies possibles à réaliser en 2004.

En réponse à Mme Marie-Claude Beaudou, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a indiqué que si l'érosion tendancielle du produit des ventes était en effet susceptible de modifier, à terme, l'équilibre du budget, l'affaiblissement de l'excédent d'exploitation prévu en 2004 tenait pour

l'essentiel à une baisse attendue des recettes d'annonces de marchés publics, liée à la nouvelle réforme du code des marchés publics.

Il a ensuite indiqué que le niveau de la dotation pour investissement informatique au titre de 2004 s'expliquait par l'existence d'une enveloppe disponible de 9,7 millions d'euros sur ce chapitre en 2003.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, **M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**, a indiqué que la loi sur les 35 heures n'avait pas eu d'incidence aux Journaux officiels, puisque des horaires spécifiques s'y appliquaient déjà.

Il a ajouté que les dépenses d'exploitation étaient en baisse de 1,4 % en 2004, et que les besoins d'investissements urgents, liés à la rénovation des locaux et des équipements vieillissants de la rue Desaix rendaient difficiles une compression supplémentaire des dépenses du budget annexe.

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

**Réunie le jeudi 20 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a confirmé cette position.**

Réunie le **jeudi 16 octobre 2003** sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les **crédits du budget annexe des Journaux officiels pour 2004**, sur le **rapport de M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial**.

Réunie le **jeudi 20 novembre 2003** sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a confirmé cette position.