

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 35

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : M. Bernard VERA

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....	7
A. LE STATUT DE « BUDGET ANNEXE ».....	7
B. UNE MISSION MONOPROGRAMME	7
II. PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....	9
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME	9
B. DES EFFECTIFS EN BAISSSE CONSTANTE.....	11
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	13
D. TROIS ACTIONS COMPOSENT LE PROGRAMME	14
III. EXAMEN DE L'ARTICLE 94 RATTACHÉ	19
EXAMEN EN COMMISSION.....	21

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

En premier lieu, votre rapporteur spécial tient à souligner que la direction des Journaux officiels a respecté les délais de réponse imposés par l'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les incertitudes qui ont pu peser sur le sort des Journaux officiels sont levées, **la direction des Journaux officiels (DJO) reste à ce jour budget annexe**. Le décret en Conseil d'Etat n° 2005-1073 du 31 août 2005 énumère les prestations de la DJO « *pouvant donner lieu à rémunération pour service rendu* » et fixe leur montant par arrêté du Premier ministre, conformément à l'article 4 de la LOLF. Il reconnaît par là, **implicitement**, la qualité de redevances aux rémunérations reçues pour les services rendus par les Journaux officiels. L'article 94 rattaché au présent budget et portant ratification de ce décret devrait être adopté à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2006. Demeure une interrogation sur la conformité à l'article 7 de la LOLF selon lequel « *une mission est composée de plusieurs programmes* », ce qui n'est pas le cas de la mission Journaux officiels, mission monoprogramme.

La mise en œuvre de la LOLF n'a pas nécessité de changements fondamentaux, hormis dans l'esprit de recherche d'une meilleure productivité. La direction des Journaux officiels possède depuis plusieurs années les instruments de contrôle de gestion. Un audit est en cours destiné à parfaire la connaissance des ressources humaines et tendre à une optimisation du contrôle de gestion. S'agissant des normes comptables, la DJO applique déjà une comptabilité très proche du plan comptable général. Reste à bâtir une table de correspondance entre le plan de compte de la DJO et le plan comptable de l'Etat.

L'ensemble des publications est concerné par la dématérialisation du processus d'acquisition des données : débats parlementaires, annonces de marchés publics (BOAMP), annonces légales obligatoires (BALO). En trois ans, la quasi-totalité des données traitées par la DJO aura vu sa collecte dématérialisée. Cette évolution rend possible une réduction significative des coûts de production des publications.

La réforme du régime complémentaire des pensions des personnels, particulièrement favorable aux salariés et en déficit constant, reste à l'ordre du jour. Le montant des versements pour 2006 à la charge de l'Etat est estimé à 6,69 millions d'euros. Dans la perspective d'une réforme, une provision de 9,3 millions d'euros est budgétisée en vue de garantir le système de retraite.

Pour réduire le coût des services, **un rapprochement entre les Journaux officiels et la Documentation française** a été engagé en 2005 par le Secrétaire général du gouvernement, en réponse aux demandes de la Cour des comptes et dans le cadre de la modernisation de l'Etat. Des collaborations pourraient intervenir dans les domaines de l'impression, de la diffusion, de l'édition et de l'informatique. Votre rapporteur spécial sera attentif aux négociations menées avec les personnels impliqués par ces restructurations.

Les nécessaires évolutions technologiques s'accompagnent d'un **élargissement de l'accès au droit et d'une meilleure qualité du service rendu**. Le maintien de l'équilibre et de la complémentarité entre les supports papier et électronique répond à une exigence démocratique, permettant à chaque citoyen de bénéficier d'un égal accès à la norme juridique.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. LE STATUT DE « BUDGET ANNEXE »

Les Journaux officiels, dotés depuis 1979 d'un budget annexe, répondaient pleinement à la définition donnée par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

L'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a institué un nouveau régime pour les budgets annexes. De tels budgets *« 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 prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services »*.

S'il faisait peu de doute que la direction des Journaux officiels réponde à ces critères, il restait le problème de la qualification des recettes en redevances, terme qui suppose un encadrement juridique minimal. Selon la jurisprudence, la redevance se caractérise par le critère dit « de l'équivalence », c'est-à-dire l'exigence d'une contrepartie directe et proportionnelle à son montant.

Par ailleurs, selon l'article 4 de la LOLF, *« la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État (...). Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée »*.

Un décret en Conseil d'Etat n° 2005-1073 du 31 août 2005 énumère les prestations de la DJO *« pouvant donner lieu à rémunération pour service rendu »* et fixe leur montant par arrêté du Premier ministre. L'article 94, rattaché au présent budget pour son examen, propose la ratification de ce décret.

Votre rapporteur spécial relève que le Conseil d'Etat a donc **implicitement** qualifié les recettes des Journaux officiels de redevances.

B. UNE MISSION MONOPROGRAMME

Le budget annexe des « Journaux officiels » est devenu une mission monoprogramme. Là encore, votre rapporteur spécial soulève le manque de régularité juridique d'une telle décision au regard de l'article 7 de la LOLF selon lequel *« une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie »*.

Si la partition de la mission Journaux officiels en plusieurs programmes n'a pas beaucoup de sens, l'hypothèse d'un rapprochement entre

organismes de diffusion, d'édition et d'information du secteur public au sein d'une grande mission de « l'Etat diffuseur » pourrait répondre à cet impératif juridique.

Il sera bon de vérifier, après une année d'exécution des nouvelles règles budgétaires, si la recherche d'efficacité de la dépense publique peut être atteinte sans cette réforme. Quoiqu'il en soit, une mise en conformité avec l'article 7 de la LOLF devra certainement être appliquée.

Hormis ce problème structurel, la mise en oeuvre de la LOLF n'a pas nécessité de changements fondamentaux. La DJO dispose d'instruments de contrôle de gestion sous forme de tableaux de bord mis en place depuis plusieurs années, auxquels a été ajouté un tableau de suivi des objectifs et indicateurs. Un progiciel est en cours de développement pour prendre en compte les nouvelles règles de gestion comptable et budgétaire. Par ailleurs, un audit des services de la DJO, engagé en 2005, permettra de mesurer l'adéquation des moyens aux besoins.

Mission monoprogramme, la finalité de la mission se confond donc avec celle du programme. Le découpage du programme s'appuie sur les métiers exercés, en distinguant les opérations de collecte et de traitement des données (action n° 1) et les opérations de diffusion (action n° 2). Les activités de soutien à la production sont regroupées dans une troisième action.

II. PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Structuré en trois actions, le programme recouvre les deux principales missions de service public : mettre à la disposition du plus grand nombre les normes juridiques françaises ainsi que les débats parlementaires et les décisions du Conseil constitutionnel ; publier les annonces légales ou économiques et financières.

La finalité du programme est de développer des moyens pour acquérir, traiter et diffuser ces données sous forme imprimée et/ou par voie électronique, dans des conditions garantissant leur intégrité, dans les meilleurs délais et au moindre coût.

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME

Le budget annexe prévoit pour 2006 un **excédent d'exploitation de 11,6 millions d'euros** (3,9 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2004 et 39,4 millions d'euros réalisés), en opérations courantes. Cet excédent, sous forme de reprise, permet d'assurer l'équilibre de la section des opérations en capital¹.

Les moyens (171,1 millions d'euros) de la direction des Journaux officiels proviennent, pour plus de 85 %, des redevances d'annonces légales. Bien que leur volume soit en baisse car soumises à la concurrence, les recettes ont assez peu reculé, les annonceurs continuant à faire confiance à la DJO bien qu'ils n'y soient plus tenus réglementairement pour la plupart de leurs annonces.

En effet, les annonces des marchés publics publiées au BOAMP n'ont connu qu'une baisse mesurée, en recul de 10,8 % au lieu d'une prévision de chute de 40 %, suite à la réforme du code des marchés publics qui, en 2004, a assoupli les modalités de publication, mais imposé l'obligation de recourir aux téléprocédures lorsque l'acheteur public publie une annonce au BOAMP. 90 % de ces annonces relèvent désormais du domaine concurrentiel, pour 30 à 40 % auparavant. Dans ces conditions, les prévisions restent difficiles, d'autant que le code des marchés publics est actuellement en cours de « toilettage ». Pour faire face à cette concurrence, le principe de réduction des tarifs est maintenu.

Les recettes du bulletin des annonces légales obligatoires (BALO) enregistrent une progression de 16,8 %, surtout en raison de l'accroissement des volumes.

Les recettes d'abonnement continuent leur baisse (- 20 %) qui résulte de la concurrence de la diffusion gratuite sur Internet.

¹ Auxquels s'ajoute un prélèvement sur fonds de roulement de 0,6 million d'euros.

A souligner également l'effort de diversification des activités de la DJO avec la progression de 10 % des travaux pour tiers.

Les dépenses sont marquées par la volonté de la DJO qui, pour répondre à ses missions régaliennes, s'est engagée, depuis ces dernières années, dans un processus de modernisation qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'Etat visant à intensifier la création de nouveaux services dématérialisés.

Les évolutions de dépenses les plus notables concernent :

- les **charges de personnel** en raison d'une forte augmentation du recours aux heures supplémentaires dans le cadre de projet de modernisation de la DJO, de revalorisations salariales (+ 1,6 %), du coût de la caisse des pensions (+ 4 %) et des cessations anticipées des travailleurs salariés (CATS) évaluées en augmentation de + 19,5 % pour 2006 ;

- le **déficit de la caisse de retraite** couvrant le personnel de la DJO et de la SACI-JO devrait s'élever en 2005 à 4,03 millions d'euros pour la caisse des pensions (3,78 millions d'euros en 2004) et 0,51 million d'euros pour la caisse des cadres (0,47 million d'euros en 2004). Le montant des versements à la charge de l'Etat est estimé pour 2006 à 6,69 millions d'euros.

Ce déficit tient essentiellement au régime complémentaire très favorable et aux faibles cotisations versées par les salariés. L'objectif est d'intégrer le régime de retraite général de la presse parisienne. La direction des Journaux officiels a saisi le Secrétariat général du gouvernement de ce problème dès la fin 2003. A ce jour, aucune décision n'a été prise. Dans l'attente d'un arbitrage et de la poursuite des négociations avec les personnels et leurs représentants en vue d'examiner les différentes possibilités de maintien des droits acquis pour les cotisants actuels, une provision de 9,3 millions d'euros est inscrite au budget pour anticiper la réforme de la caisse des pensions et garantir le système de retraite. Il s'agit d'une estimation du montant annuel d'une soulte à verser pendant six ans à environnement constant ;

- le pourcentage élevé de **l'augmentation des crédits d'investissement** (+ 125 %) est dû à d'importants reports résultant de décalages dans les chantiers informatiques. L'apurement des reliquats de crédits est en cours, crédits qui concernent essentiellement la modernisation des outils de production, le développement des outils informatiques ainsi que le réaménagement et la mise en sécurité des locaux. Les opérations de 2005 ont été largement financées sur reports.

Par ailleurs, s'inscrivant dans une stratégie de recherche de réduction des coûts :

- un **rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels** a été engagé en 2005 par le Secrétariat général du gouvernement, en réponse aux demandes de la Cour des comptes et dans le cadre de la modernisation de l'Etat. Votre rapporteur spécial en avait fait état

lors de son dernier rapport budgétaire¹. M. Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, avait été chargé par le Secrétariat général du gouvernement, de mener une réflexion sur les conditions d'un rapprochement entre les deux organismes.

Une directive du SGG de mars 2005 fait les préconisations suivantes :

- un **schéma directeur informatique** commun permettrait des économies en matériel ;

- **en matière d'édition**, la Documentation française deviendrait l'éditeur exclusif des grands rapports, cette tâche étant marginale aux Journaux officiels (édition des rapports de la Cour des comptes, sécurité sociale...);

- la Documentation française confiera en priorité ses **travaux d'impression** aux Journaux officiels qui accorderont en contrepartie un rabais de 15 % ;

- la **diffusion des ouvrages** sera regroupée à Aubervilliers, dans les locaux de la Documentation française.

La date d'aboutissement de ces différentes collaborations dépend des difficultés qui naissent des mouvements de personnels impliqués et qui requièrent une concertation poussée avec les organisations syndicales et les intéressés.

- alors que les travaux de composition et d'impression des publications périodiques sont soumis au taux réduit de TVA (5,5 %), le taux actuellement appliqué par la SACI JO est le taux normal de 19,6 %. Des démarches sont entreprises pour réduire ce taux, ce qui pourrait entraîner une économie de 4,7 millions d'euros sur les factures de la SACI JO.

Enfin, votre rapporteur spécial se réjouit de la présentation plus rigoureuse des charges de personnel de la SACI-JO (49,15 millions d'euros), transférées du titre 2 vers les dépenses de fonctionnement, au titre 3.

B. DES EFFECTIFS EN BAISSÉ CONSTANCE

La transmission numérisée des données saisies à la source et le développement de la diffusion par voie électronique entraîne une réduction sensible des coûts de production mais aussi une réduction des effectifs. Deux blocs d'effectifs sont particulièrement touchés par la dématérialisation : les tâches de composition et d'impression.

Afin de mettre en place une **politique de gestion prévisionnelle des emplois et carrières** (GPEC), la direction des Journaux officiels a engagé un audit depuis mai 2005 destiné à parfaire la connaissance des ressources humaines sur un plan quantitatif et à moyen terme et analyser les évolutions

¹ Rapport n° 74 (2004-2005) annexe 38.

prévisibles pour les traduire en besoins de compétences. 574 ETP sont prévus pour 2006 (590 ETP fin 2005).

Un plan de réduction des effectifs est engagé depuis deux ans. Par un accord-cadre du 26 mai 2004, les organisations syndicales avaient accepté de geler pour une année les recrutements en remplacement des départs en retraite ou en cessation anticipée d'activité, et de ne pas renouveler les contrats à durée déterminée. En 2004, une diminution de 4 % de l'effectif moyen a matérialisé les premiers effets de ce plan de réduction.

Pour 2005, la réduction des effectifs est moindre (- 1,4 %) en raison notamment de la nécessité de procéder à des travaux exceptionnels nécessitant le recours ponctuel à des effectifs complémentaires.

La mobilité interne et la formation professionnelle sont développées pour faire face aux besoins d'adaptation de postes et d'évolution de l'emploi en compétences (44 mouvements en 2004). Des entretiens annuels entre salariés et responsables doivent permettre d'établir un plan de formation cohérent avec les besoins de l'entreprise et mieux gérer les crédits formation comme un véritable investissement.

Un accord a été passé fin août 2005 avec pour objectif la mise en place d'une équipe polycompétente sur le traitement des annonces officielles afin de traiter le flux important sur certaines périodes de l'année, sans recours aux CDD.

De même à la SACI JO, le recours aux CDD pour remplacer les agents absents est plus strict (près de - 50 %). Le gel des recrutements et de limitation des remplacements temporaires conduit à prévoir une baisse de 6,5 millions d'euros de sa dotation. Cette prévision repose sur la probabilité de départ en cessations anticipées des travailleurs salariés (CATS) des agents éligibles.

Le système actuel des CATS prend fin au 31 décembre 2006, de nouveaux accords sont en cours et pourraient concerner des départs dès l'âge de 50/55 ans (57 ans aujourd'hui). Des négociations seront nécessaires pour que le régime des personnels techniques de la direction et de la SACI-JO bénéficie de ces nouveaux accords.

A relever enfin, dans le cadre des accords passés entre la direction des Journaux officiels et la Documentation française, suite à la fermeture des ateliers d'impression de la Documentation française à Aubervilliers, des personnels de la Documentation française se sont vu proposer une affectation à la DJO en raison de leur expertise professionnelle.

A ce sujet, les représentants du personnel considèrent que les travaux d'impression confiés par la Documentation française aux Journaux officiels pourraient être plus importants. Selon leurs propos, seules 120 éditions sont confiées à l'impression aux Journaux officiels sur 450 éditées par la Documentation française, la part de la sous-traitance restant très importante.

Ils soulignent la nécessité d'importer de nouveaux travaux, de mettre l'accent sur l'internalisation de la sous-traitance, en particulier du BALO. Ils s'inquiètent également de la nécessité qu'il y aurait à dimensionner les nouveaux outils en prévision de travaux à venir, et à prévoir en conséquence les investissements nécessaires.

De façon générale, les salariés craignent que la fabrication des documents de l'administration de l'Etat ne soit de plus en plus confiée au secteur privé, malgré le savoir-faire des salariés du secteur public qui constitue une garantie incomparable de qualité, fiabilité et de délais.

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Le développement systématique de la numérisation des données collectées et la dématérialisation progressive de la diffusion éditoriale contribuent à produire à meilleur coût en visant une efficacité accrue. Les objectifs et indicateurs définis permettront d'évaluer et de suivre les performances réalisées dans le cadre de la stratégie du programme.

L'objectif 1 « Recueillir, traiter et conserver à moindre coût et sans altération les données » vise à mesurer la performance de la DJO en phase de production amont. L'**indicateur 1** mesurant le « **taux moyen de saisie à la source** » est un indicateur pertinent. Cependant, les prévisions de 65 % pour 2006 et 2007 sont au même niveau. Le taux ne peut-il être amélioré en 2007 ?

Si l'**indicateur 2** « **Délai moyen de traitement d'une demande de publication d'une annonce** », qui prend en référence la publication des avis d'appels publics au BOAMP dans un secteur concurrentiel, est intéressant, la cible là encore, n'est pas significative et ne reflète pas une vraie ambition (3,9 jours en 2006, 3,8 en 2007). Si le compte en jours mesure bien la performance, il conviendrait aussi de mesurer l'efficacité, en taux de publication, par un ratio à déterminer.

L'**indicateur 3** « **Coût moyen de traitement de la page publiée** » mesure les efforts de productivité engagés par la DJO pour contenir ou diminuer ses coûts de collecte et traitement des données. Le calcul de la performance indiqué ne concerne que les pages publiées sur papier. Il ne peut être significatif compte tenu de l'évolution de la diffusion par voie électronique.

A l'objectif 2 « Diffuser les données le plus largement possible en ayant recours aux vecteurs appropriés », l'**indicateur 3** « **Nombre de publications diffusées** » et l'**indicateur 4** « **Nombre d'abonnés aux éditions législative et réglementaire** » ne sont pas des indicateurs de performance, mais des indicateurs d'activité.

L'indicateur 5 « Coût de diffusion » mesure l'ensemble des coûts de fabrication, d'expédition et de distribution. Bien qu'à ce jour très peu précis, il est intéressant dans la recherche d'une mesure de performance concernant la productivité de la DJO.

A l'objectif 3 « Assurer à moindre coût le soutien », l'indicateur « Coût global de soutien » n'est, à ce jour, pas défini. Les conclusions d'un audit en cours devraient permettre d'identifier les leviers nécessaires à ce soutien.

D. TROIS ACTIONS COMPOSENT LE PROGRAMME

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en 2006 <i>(en millions d'euros)</i>	Crédits de paiement en 2006 <i>(en millions d'euros)</i>	Effectifs (en ETP)
01 – Intégration et édition des données	62,4	61,8	133
02 – Diffusion des données	60,3	59,7	294
03 – Soutien technique, administratif et commercial	47,7	49,6	147
Total	170,4	171,1	574

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, le montant des crédits de chaque action est sensiblement identique.

Action 1 « Intégration et édition des données »

L'action 1 regroupe les crédits nécessaires à la collecte, au traitement et à la conservation des données.

La DJO est responsable des publications qui, depuis trois ans que le processus est commencé, font l'objet dans leur quasi totalité, de collecte dématérialisée. Dans un double souci d'efficacité et de rentabilité, la direction cherche à développer la saisie à la source des données qu'elle publie, dont le taux global fin 2005 est de 60 %.

C'est le cas des débats parlementaires, saisis à la source depuis 2004 par les services des assemblées parlementaires, des annonces de marchés publics (BOAMP) qui sont saisies directement en ligne par les personnes responsables des marchés depuis début 2005, des annonces publiées par le Bulletin des annonces légales obligatoires (BALO) qui sont transmises par Internet sous un format normalisé depuis le 1^{er} juillet 2005.

En ce qui concerne la mise en ligne des comptes rendus des débats des assemblées parlementaires, les délais de publication sont passés à 72 h après la réception des fichiers, contre 8 à 10 jours auparavant. Il faut souligner l'intense effort réalisé par les services des comptes rendus responsables de la saisie à la source.

Depuis le mois de mai 2005, 100 % des avis d'appel public à la concurrence et avis d'attribution, sont transmis par téléprocédures, 80 % par le biais de la saisie en ligne et 20 % grâce au format XML. Cette dématérialisation a permis des gains de productivité sensibles et une réduction du délai de publication à près de 5 jours, en dessous du délai réglementaire de 11 jours.

Depuis janvier 2005, la DJO propose aux acheteurs publics de saisir en ligne des avis d'information des marchés à procédure adaptée (MAPA) inférieurs à 90.000 euros HT, dont la publicité est obligatoire depuis janvier 2004, mais libre. En juillet 2005, près de 14.000 avis initiaux de MAPA ont été diffusés sur le site des JO.

Les annonces civiles et commerciales (BODACC) restent publiées uniquement au format papier.

De nouveaux projets verront le jour en 2006 :

- les textes publiés au JO « Lois et décrets » seront transmis sous forme numérisée à la DJO dans le cadre du projet SOLON (Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives) développé par le Secrétariat général du gouvernement. Ce projet permettra d'assurer un meilleur suivi du travail gouvernemental en garantissant la traçabilité des états successifs des projets de textes ;

- le projet WALDEC (Web Associations Librement DECLarées) permettra aux préfetures de saisir en ligne les déclarations relatives aux associations et fondations d'entreprises publiées au Journal Officiel des Associations et Fondations d'Entreprises (JOAFE) et d'assurer directement l'encaissement du montant des annonces.

Les principales dépenses de l'action 1 concernent :

- **la sous-traitance** représente un chiffre d'affaires d'environ 4,9 millions d'euros. Les activités sous-traitées sont, pour l'essentiel, des opérations de traitement numérique (préresse) qui concernent les publications BODACC (54,8 %) et BALO (35,3 %). L'augmentation sensible du nombre de pages publiées du BODACC et du BALO au premier semestre 2005 pèse lourdement sur les dépenses de sous-traitance.

Une diminution importante devrait intervenir en 2005/2006, dans la mesure où, au-delà de la diminution progressive des effectifs de la SACI-JO, la modernisation rapide des processus devrait libérer un potentiel interne qui pourrait permettre d'assurer la composition du BALO puis du BODACC, dans le cadre de leurs modernisations respectives. L'internalisation prévue du traitement préresse du BALO à la direction des Journaux officiels doit permettre une économie évaluée à 0,9 million d'euros ;

- en ce qui concerne les investissements, les dépenses du projet informatique de la nouvelle plate-forme éditoriale (NPPE) représentent 3,2 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP 2006. L'enjeu de ce projet consiste à fournir une application performante et évolutive pour la production de publications dématérialisées destinées à tous les services.

Action 2 « Diffusion des données »

Cette action regroupe les activités visant à diffuser les publications au moindre coût, par tout moyen approprié, dans le cadre des textes en vigueur.

La DJO a engagé une rénovation complète de ses techniques de production, impliquant une profonde adaptation des métiers exercés et des outils. Elle prendra appui sur un outil informatique éditorial nouveau qui sera disponible fin 2006 (NPPE).

Le Conseil constitutionnel ayant reconnu le « *principe de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi* » comme objectif de valeur constitutionnelle (421 DC du 16 décembre 1999), la création du service public de la diffusion du droit par Internet a été lancée sur le site Légifrance en septembre 2002. De nouvelles étapes ont été franchies :

- en 2004, avec la réforme de la diffusion du Journal officiel « Lois et décrets », dont la version électronique authentifiée fait foi au même titre que l'édition papier ;

L'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, distingue cependant la publication papier et électronique.

Le décret n° 2004-459 du 28 mai 2004, en application de l'article 4 de l'ordonnance du 20 février 2004, définit les actes individuels qui ne doivent pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique ; il s'agit de tous les actes qui concernent la personne.

Le décret n° 2004-617 du 29 juin 2004 en Conseil d'Etat, pris en application de l'article 5 de l'ordonnance citée ci-dessus, fixe les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur. Ce sont essentiellement les actes qui concernent la fonction publique, l'organisation administrative de l'Etat, le budget de l'Etat (décrets et arrêtés portant répartition, ouverture, annulation, virement ou transfert de crédits...).

Les textes d'intérêt général font l'objet d'une double publication, papier et électronique. En général, le Secrétariat général du gouvernement précise aux JO la modalité et le délai de publication.

- en 2005, avec la dématérialisation de la diffusion du Bulletin des annonces légales obligatoires (BALO), dont la version électronique disponible sur le site des journaux officiels fait foi depuis le 1^{er} juillet.

La DJO a entrepris en 2004 la refonte du système de production des bases de données juridiques (BDJ) et leur diffusion sur le site Légifrance. Production des BDJ et réalisation du site doivent être faites en parfaite

synchronisation pour bénéficier au maximum des synergies de traitement. C'est pourquoi les deux marchés ont été lancés concomitamment.

L'attribution des marchés est prévue pour janvier 2006, pour une mise en ordre des deux systèmes en janvier 2008, date à laquelle prendra fin l'actuel marché de réalisation et d'hébergement du site Légifrance. Sur ce dernier point, des arbitrages seront rendus par le Secrétariat général du gouvernement : hébergement externe ou pris en charge par la DJO. Le nouveau système devra permettre l'alimentation des bases de données à partir de tous types de données numérisées et, en particulier, de ceux provenant du futur système de production éditoriale (NPPE) alimenté lui-même par le projet SOLON.

Le site « legifrance.gouv.fr » constitue un site de référence du droit par son contenu propre et par les liens qu'il fournit avec les autres services d'information juridique. La DJO est l'opérateur du site, placé sous la responsabilité du secrétariat général du gouvernement. Il présente essentiellement les textes en vigueur, les publications officielles et la jurisprudence des hautes juridictions constitutionnelles. Avec une fréquentation de plus de 800.000 visiteurs en 2004, le site est en augmentation constante (+ 36 %), les bases de données produites par la DJO constituant 93 % des consultations.

Avec un peu plus de trois millions de visiteurs en 2004 (+ 22 %), le site « journal-officiel.gouv.fr » se classe parmi les 100 premiers acteurs du web français. La rubrique des annonces de marchés publics demeure la plus consultée du site, juste devant la rubrique « JO électronique authentifié ».

La progression de la diffusion gratuite sur Internet a pour corollaire le tassement de la diffusion papier. L'érosion du nombre d'abonnements papier s'accroît d'environ 15 % par an (chiffre d'affaires correspondant : 8 millions d'euros en 2004) et 10 % pour les achats d'ouvrages sur support papier.

Comme pour l'action 1, les principales **dépenses de fonctionnement** courant, 59,2 millions d'euros, sont en baisse (achats papier, encres...). Elles subissent les effets du plan de réduction de la gâche papier, la suppression totale de l'édition papier du BALO, la diminution du nombre d'abonnés papier, du volume des annonces publiées au BOAMP, de la sous-traitance des travaux d'impression.

Un **programme d'investissement important** (5,18 millions d'euros) est consacré à la modernisation de l'outil de production des bases de données juridiques mises en ligne sur le site « www.legifrance.fr », pour accélérer le processus de consolidation des textes et améliorer la qualité de ce travail essentiel à la bonne information du public et des professionnels.

Action 3 « Soutien technique, administratif et commercial »

L'action 3 regroupe les **crédits affectés aux activités transversales** et concerne aussi bien la direction que les services du personnel, des affaires

sociales, les services financiers et comptables, les moyens généraux et l'informatique. Il s'agit essentiellement des crédits de maintenance de la production, y compris les charges de personnel. Ces crédits intègrent le financement des dépenses qui peuvent être affectées aux actions 1 et 2 en l'absence d'outils ou de visibilité. La maîtrise des coûts s'appuiera sur une remise à niveau du dispositif de comptabilité analytique et l'expérimentation des centres de responsabilité.

Les **dépenses de fonctionnement** informatique (1,67 million d'euros) en baisse sont liées à la baisse des assistances d'ouvrage qui avaient progressé en 2005 lors de la mise en place de la GRC (gestion de la relation client).

Les **dépenses d'investissement** concernent pour l'essentiel les dépenses de réaménagement des locaux, ravalement et mise aux normes du système de sécurité : 2,45 millions d'euros en AE et 4,45 millions d'euros en CP 2006.

III. EXAMEN DE L'ARTICLE 94 RATTACHÉ

Commentaire : le présent article tend à ratifier le décret n° 2005-1073 du 31 août 2005 en Conseil d'Etat relatif à la rémunération des services rendus par la direction des Journaux officiels.

A. LE DROIT EXISTANT

Les Journaux officiels, dotés depuis 1979 d'un budget annexe, répondaient pleinement à la définition donnée par l'article 20 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

*« Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de **prix**, peuvent faire l'objet de budgets annexes ».*

L'article 18-1 (1^{er} alinéa) de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a institué un nouveau régime pour les budgets annexes.

*De tels budgets « 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 prestation de services donnant lieu au paiement de **redevances**, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».*

On constate la différence, par rapport à l'ancien dispositif, entre les termes « prix » et « redevances ». Selon la jurisprudence administrative (arrêt du Conseil d'Etat du 21 octobre 1988, Syndicat national des transporteurs aériens) et constitutionnelle (décision n° 76-92 L du 6 octobre 1976), la redevance se caractérise par le critère dit « de l'équivalence », c'est-à-dire **l'exigence d'une contrepartie directe et proportionnelle à son montant, sous le contrôle du juge, dans la prestation fournie.**

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 4 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que *« la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État (...). Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée ».*

Les termes du **décret en Conseil d'Etat**, n° 2005-1073 du 31 août 2005 que le présent article tend à ratifier, définissent bien les rémunérations pour services rendus perçues par les Journaux officiels.

Votre rapporteur spécial relève que le Conseil d'Etat a implicitement qualifié les recettes des Journaux officiels de redevances.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 9 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du budget annexe des Journaux officiels et de l'article 94 rattaché, sur le rapport spécial de M. Bernard Véra, rapporteur spécial.

M. Bernard Véra, rapporteur spécial, a d'abord souligné que la direction des Journaux officiels avait respecté les délais de réponses au questionnaire budgétaire imposés par la loi de finances organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Bien que le bleu budgétaire ne soit pas toujours d'une extrême clarté, les informations nécessaires à une bonne information du Parlement avaient été obtenues à travers lesdites réponses au questionnaire ou lors de son entretien avec le directeur de la direction des Journaux officiels, M. Jean-Paul Bolufer, responsable du programme, et les sous-directeurs des services édition, production et diffusion, MM. Didier Chabrol et Jean-Marie Ballet.

Il a ensuite souligné que la mission correspondant au budget annexe des Journaux officiels était une mission monoprogramme, ce qui pouvait soulever une incertitude sur la régularité d'une telle situation au regard de l'article 7 de la LOLF. Il a admis cependant qu'une partition de la mission des Journaux officiels en plusieurs programmes n'aurait pas eu beaucoup de sens. Il a indiqué que la direction des Journaux officiels n'avait pas caché qu'elle serait favorable à une grande « mission de l'Etat éditeur » rassemblant des organismes de ce secteur, mais que les conditions de réalisation de ce projet n'étaient pas réunies.

Il a ensuite indiqué que la mise en conformité de la direction des Journaux officiels aux exigences de la LOLF n'avait pas engendré de difficultés ni de changements fondamentaux, hormis dans la volonté de concourir à une meilleure productivité. A ce sujet, il a précisé que des programmes d'investissement importants étaient en cours, citant à titre d'exemple la nouvelle plate-forme éditoriale informatique dont l'enjeu consiste à fournir des applications performantes et évolutives pour la production de données destinées à tous les services, ainsi que la refonte du système de production des bases de données juridiques mises en ligne sur le site « Legifrance.gouv.fr ». Refonte qui accélérerait le processus de consolidation des textes et améliorerait la qualité de ce travail essentiel à la bonne information du public et des professionnels.

Il a rappelé que la direction possédait depuis plusieurs années, des instruments de contrôle de gestion, et qu'elle appliquait déjà une comptabilité analytique proche du plan comptable général, l'interface entre les deux étant en cours de mise en place.

M. Bernard Véra, rapporteur spécial, a observé que, pour appliquer une politique de gestion prévisionnelle des emplois et carrières, la direction des Journaux officiels avait engagé depuis mai 2005 un audit destiné à parfaire la connaissance des ressources humaines sur un plan quantitatif et à analyser, sur le moyen terme, les évolutions prévisibles afin de les traduire en besoins de compétences.

Il a enfin considéré que ces nouveaux instruments permettraient une analyse plus fine des besoins et des possibilités de la direction des Journaux officiels et que la performance serait donc plus facilement mesurable. Il a ajouté que les indicateurs choisis étaient pertinents, comme par exemple le taux moyen de saisie à la source, le délai moyen de traitement d'une annonce ou bien encore le coût moyen de traitement de la page publiée.

Il s'est enfin réjoui de l'élargissement de l'accès au droit et de la meilleure qualité du service rendu qui résultaient des évolutions technologiques. Il a jugé que le maintien de l'équilibre et de la complémentarité entre les supports papier et électronique répondait à une exigence démocratique, permettant à chaque citoyen de bénéficier d'un égal accès à la norme juridique.

M. Bernard Véra, rapporteur spécial, a ensuite évoqué le programme, composé de trois actions, qui recouvre les principales missions de service public : mettre à la disposition de tous les Français les normes juridiques françaises, publier les annonces légales ou économiques et financières. Il a précisé que la troisième action regroupait les actions transversales, en particulier la maintenance de la production. Il a constaté que les crédits du programme, d'un montant de 171 millions d'euros, étaient répartis de façon sensiblement identique entre chacune de ces trois actions.

Il a précisé que la finalité du programme était de développer des moyens pour acquérir, traiter et diffuser des données sous forme imprimée et par voie électronique, dans des conditions garantissant leur intégrité, dans les meilleurs délais et cela au moindre coût.

Il a enfin salué la bonne situation financière de la DJO, qui envisage un excédent d'exploitation de 11,6 millions d'euros pour 2006, malgré la baisse des recettes au titre des annonces légales. Il a précisé que, depuis la refonte du code des marchés publics l'année dernière, 90 % des annonces publiées au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) relevaient désormais du domaine concurrentiel, contre 30 à 40 % auparavant. Il a indiqué que les annonceurs avaient continué à faire confiance à la direction des Journaux officiels bien qu'ils n'y soient plus tenus réglementairement pour la plupart de leurs annonces.

Il a ensuite abordé les dépenses, marquées par la volonté de la direction des Journaux officiels de poursuivre un effort de modernisation s'inscrivant dans le cadre de la réforme de l'Etat. Il a souligné qu'un montant de 12 millions d'euros était affecté au financement des nouveaux investissements.

Il a enfin précisé que les charges de personnel étaient en forte augmentation (58,1 millions d'euros en 2005, + 18,5 %) en raison essentiellement d'une provision de 9,3 millions d'euros inscrite au budget afin d'anticiper la réforme de la caisse des pensions et de garantir un système de retraite largement déficitaire.

Il a rappelé que, dans un souci de maîtrise des coûts, un rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels avait été engagé par le Secrétariat général du gouvernement grâce à une directive de mars 2005 qui préconise des travaux communs en matière d'informatique, d'édition, de diffusion d'ouvrages et d'impression.

Il a précisé que des collaborations étaient en cours mais que certaines d'entre elles, comme la mise en place d'une structure commune de diffusion, requéraient nécessairement une concertation poussée avec les organisations syndicales et les intéressés.

M. Bernard Véra, rapporteur spécial, a évoqué le sort des personnels, très touchés par le processus de modernisation en cours, et précisé qu'un plan de réduction des effectifs était engagé depuis deux ans. Il a rappelé que, par un accord-cadre du 26 mai 2004, les organisations syndicales avaient accepté de geler pour une année les recrutements en remplacement des départs en retraite ou en « cessation anticipée des travailleurs salariés » (CATS), et de ne pas renouveler les contrats à durée déterminée. Il a précisé que les effets de ce plan de réduction en 2004 s'étaient traduits par une diminution de 4 % de l'effectif moyen.

Il a précisé que 574 emplois temps plein (ETP) étaient prévus pour 2006 contre 590 ETP fin 2005.

Il a fait état de l'inquiétude des représentants du personnel qu'il avait rencontrés quant à leur avenir et transmis leur souhait de voir se développer de nouveaux travaux ainsi que l'internalisation de la sous-traitance. Il a évoqué leur crainte que la fabrication des documents de l'administration de l'Etat ne soit confiée au secteur privé, malgré le savoir-faire des salariés du secteur public qui constituait une garantie incomparable tant de qualité, de fiabilité que de respect des délais.

Le rapporteur spécial a ensuite abordé l'examen de l'article 94 rattaché au budget de la mission « Journaux officiels ». Il a précisé que cet article visait à ratifier le décret du 31 août 2005 en Conseil d'Etat, relatif à la rémunération des services rendus par la direction des Journaux officiels.

Il a observé que, si la mise en vigueur de la LOLF avait pu entraîner quelques incertitudes sur le sort du budget annexe, ce décret en Conseil d'Etat donnait la liste des prestations des Journaux officiels pouvant donner lieu à « rémunération pour service rendu », conformément à l'article 4 de la LOLF.

Il a noté que le Conseil d'Etat avait implicitement qualifié les recettes des Journaux officiels de redevances, rendant ainsi ce budget annexe compatible avec l'article 18 de la LOLF.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur spécial pour la qualité et la précision de son analyse.

La commission des finances a alors décidé de proposer d'adopter les crédits de la mission correspondant au budget annexe des Journaux officiels, ainsi que l'article 94 rattaché.

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission correspondant au budget annexe des Journaux officiels, ainsi que l'article 94 rattaché.