

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès verbal de la séance du 19 novembre 1991

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 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 43

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : Mme Paulette FOST

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Yves Guena, Paul Luridan, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 32) et T. A. 533

Sénat : 91 (1991-1992)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
I- PRESENTATION DES CREDITS	9
A. EVOLUTION GLOBALE	9
B. LES ACTIONS "JOURNAUX OFFICIELS" ET "MESURES D'ORDRE"	10
1. Action Journaux Officiels : recettes	10
2. Les dépenses previsionnelles de l'action "Journaux Officiels"	11
<i>a) Les dépenses d'exploitation</i>	12
<i>b) Subvention au C.N.I.J.</i>	13
<i>c) Les dépenses d'ordre</i>	13
<i>d) La section d'investissement</i>	13
C. LE CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE (C.N.I.J.)	14
II- L'ACTION JOURNAUX OFFICIELS : UN EXCEDENT CONTENU	17
A. L'EVOLUTION DES RESSOURCES	17
1. Ressources tirées des annonces	17
2. Ressources tirées des publications	18
3. Les ressources tirées des banques de données	20
B. EVOLUTION DES DEPENSES	20
1. Les dépenses ordinaires	21
<i>a) Les charges de personnel</i>	21
<i>b) Les autres dépenses d'exploitation</i>	24
2. Les dépenses en capital	25
<i>a) La modernisation de la photocomposition</i>	25
<i>b) Les autres dépenses d'investissement</i>	26

III - LE DEVELOPPEMENT DU CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE (C.N.I.J.)	29
A. LE ROLE DU C.N.I.J.	29
1. Organisation du C.N.I.J.	29
2. Les bases de donnees du C.N.I.J.	30
3. Le changement en 1991 de partenaire distributeur	32
B. LE BUDGET DU C.N.I.J.	33
1. Evolution des depenses	33
2. Evolution des ressources	34

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Poursuivant la tendance constatée depuis maintenant cinq ans, le projet de budget annexe des Journaux Officiels pour 1992 s'équilibre sans intervention de l'Etat en dégageant un excédent d'exploitation qui permettra le reversement au Trésor de 70 millions de francs en 1992 contre 60 millions de francs en 1991.

Les prévisions de recettes du budget annexe augmentent depuis 1989 sans augmentation tarifaire, tant en ce qui concerne le barème de parution des annonces légales que le prix des publications.

La progression significative de l'excédent d'exploitation tient donc uniquement à l'augmentation en volume des ventes, qui traduit à la fois le dynamisme commercial des Journaux Officiels et le souci d'améliorer la présentation et la palette des produits proposés.

2. L'année 1991 avait vu la mise en oeuvre d'un nouveau système intégré de photocomposition ; l'effort de modernisation de la chaîne de production se poursuivra cette année par la rénovation des rotatives d'impression.

La mise en place de la seconde génération de matériel de photocomposition ne sera sans doute pas sans incidence sur l'évolution des effectifs, notamment de la SACI-JO. Il serait souhaitable que les mesures prises soient adoptées dans le cadre des négociations catégorielles qui devraient avoir lieu avec les partenaires sociaux et qu'elles soient organisées dans le cadre de départs en préretraite, analogues aux conventions conclues en 1985 et en 1987.

3. Enfin, s'il apparaît, que le développement du Centre National d'Informatique Juridique nécessitera toujours à moyen terme, le versement d'une subvention d'équilibre, la signature d'un contrat de concession avec un nouveau serveur commerçant devrait permettre une meilleure répartition du coût de stockage et de diffusion des données produites.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 29 octobre 1991, sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits du budget annexe des Journaux Officiels, sur le rapport de Mme Paulette Fost, rapporteur spécial.

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les principales données du budget annexe qui augmentera de 8,64 % en 1992 pour atteindre 728,5 millions de francs en recettes et en dépenses nettes.

Elle a souligné que la bonne progression des recettes d'exploitation était due essentiellement à un effet en volume puisque le budget annexe ne prévoit pas d'augmentation tarifaire pour 1992, notamment en ce qui concerne le barème de publication des annonces légales qui représentent, à elles seules, 83 % de ces recettes.

Elle a constaté que le déficit d'exploitation du Centre national d'informatique juridique pris en charge par le budget annexe diminuerait nettement en 1992 pour s'élever à 11,1 millions de francs en 1992, du fait de la signature d'un contrat de concession exclusive avec une nouvelle société de commercialisation et de diffusion des données télématiques, tout en soulignant que les résultats d'ensemble du budget annexe permettaient de reverser un excédent de 70 millions de francs au budget de l'Etat.

Enfin elle a souhaité que la poursuite de la modernisation du matériel de photocomposition des Journaux Officiels en 1992 ne compromette pas l'objectif d'amélioration des conditions de travail des ouvriers et employés des Journaux Officiels.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a décidé de recommander au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe des Journaux Officiels pour 1992.

I- PRESENTATION DES CREDITS

A. EVOLUTION GLOBALE

Le budget annexe des Journaux Officiels atteint, en recettes et en dépenses nettes, 728,5 millions de francs dans le projet de finances pour 1992, progressant de 8,64 % par rapport au budget voté de 1991 (673,5 millions de francs).

Depuis l'exercice 1988, il faut distinguer deux actions au sein du budget annexe : l'action "*Journaux officiels*" et l'action "*Centre national d'informatique juridique*" (C.N.I.J.). Une troisième action "mesures d'ordre" retrace les transferts de crédits entre les deux actions précédentes.

Bien qu'en léger repli par rapport à la croissance de l'année dernière (+ 12,82 % en 1991), le budget annexe des Journaux Officiels témoigne cette année encore d'une bonne gestion.

En particulier, il s'agit, d'un budget équilibré, sans intervention de l'Etat, dont l'excédent d'exploitation permettra le reversement au Trésor de 70 millions de francs, montant en hausse de 16,7 % sur l'année dernière.

Comme l'année dernière, l'équilibre du budget du C.N.I.J. est réalisé au sein du budget annexe des Journaux Officiels : la différence entre les recettes d'exploitation du C.N.I.J. (5,5 millions de francs) et les dépenses de cet organisme (16,6 millions de francs) ne donne donc plus lieu au versement d'une subvention ministérielle.

L'importance de l'excédent dégagé permet la suppression des subventions précédemment accordées au C.N.I.J. par la Direction Générale des Télécommunications et par le ministère de la Justice. L'équilibre du budget du C.N.I.J. est désormais assuré à l'intérieur du budget annexe des Journaux Officiels par le versement indirect d'une subvention de 11,1 millions de francs (contre 14 millions de francs en 1991).

Globalement les crédits destinés à la section "*exploitation*" de l'action "*Journaux Officiels*" au sens strict s'élèvent à 618 millions (+ 8,9 % par rapport à 1991) ; les dépenses du C.N.I.J. régressent fortement passant de 29 à 16,6 millions de francs du fait du changement des clauses du contrat de diffusion ; les dépenses d'ordre atteignent 77 millions de francs (+ 24,19 % par rapport à 1990).

B. LES ACTIONS "JOURNAUX OFFICIELS" ET "MESURES D'ORDRE"

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

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

1. Action Journaux Officiels : recettes

Les recettes de l'action "*Journaux Officiels*" augmenteraient de 9,64 % en 1992 contre + 3,25 % en 1991.

LOI DE FINANCES POUR 1992 - JOURNAUX OFFICIELS Recettes

	Evaluation 1991	Prévisions 1992	Evolutions en %
Ventes au numéro	38	40,5	+ 6,5
Abonnements	46	46	---
Annonces	544	604	+ 11
Travaux	16	16,5	+ 3,1
Bases de données	6,5	6,9	+ 6
Autres	8	8	---
	658,5	722	+ 9,64 %

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

L'augmentation des recettes, qui s'élèvent à 722 millions de francs en 1992, provient pour l'essentiel de la progression de 11 % de l'accroissement des annonces légales et obligatoires au Bulletin Officiel des Annonces Civiles et Commerciales (BODACC) et au Bulletin Officiel des Annonces Légales Obligatoires (BALO). Compte tenu du fait qu'aucune augmentation des tarifs n'est prévue pour 1992, cette évolution résulte d'un effet volume et du dynamisme de la politique commerciale. Les annonces représenteront 83,7 % de l'ensemble des ressources en 1992.

- Les recettes provenant des abonnements sont en stagnation cette année après avoir diminué l'année dernière, en raison vraisemblablement des restrictions des crédits imposées aux administrations publiques ainsi qu'au succès accru des produits télématiques couvrant les mêmes données.

- Les ventes directes de numéros poursuivent une progression favorable bien que leur part, au sein des recettes totales, tend encore à se restreindre passant de 6 % à 5,77 % du total.

- Les bases de données télématiques "légères", directement gérées par les Journaux Officiels, relatives aux annonces commerciales (BODACC) et au Journal Officiel Electronique (JOEL) sont des produits en pleine expansion (+ 6 % en 1992) qui bénéficient du nouveau régime tarifaire en vigueur sur le minitel.

2. Les dépenses prévisionnelles de l'action "Journaux Officiels"

Le total des dépenses est, par construction, égal à l'addition des mesures d'ordre, des dépenses d'exploitation et de la prise en charge du déficit du C.N.I.J. qui vient remplacer la subvention précédemment accordée par le ministère de la Justice et celui des postes et télécommunications.

Les dépenses de la section d'investissement (crédits de paiement + excédent versé au Trésor) sont financées par les mesures d'ordre.

LOI DE FINANCES POUR 1992 - JOURNAUX OFFICIELS
Dépenses

(millions de francs)

	Budget voté 1991	Projet pour 1992	Evolution en %
Exploitation			
chap 60 : achats	89,4	94,1	+ 5,23
chap 61 et 62 : services extérieurs (notamment SACI JO)	47,5	54,06	+ 13,9
chap 63 : impôts et taxes	3,3	3,5	+ 5
chap 64 : personnel	425,45	464,8	+ 9,2
autres dépenses	1,85	1,6	-
sous-total	567,5	618	8,9
Subvention CNIJ	14,00	11,1	- 20,7
Mesures d'ordre			
Dotations aux amortissements	13	13	---
Excédent d'exploitation	64	81	+ 26,5
Investissements (Autorisations de programme)	(25)	(58)	+ 132
Crédits de paiement	17	21	- 23,5
Excédent versé au Trésor	60	70	+ 16,7
Total général	658,5	722	+ 9,64

a) Les dépenses d'exploitation

Le poste achats connaît une croissance de + 5,23 % due à la progression de la consommation de papiers (+ 5 % par an en moyenne au cours des deux dernières années) ainsi qu'à l'évolution du coût du recours à la sous-traitance qui représente à elle seule 44 % du poste achats.

Les dépenses de personnel augmentent globalement de 9,2 % notamment du fait de la progression (+ 9,2 %) des dépenses du budget de la société de composition et d'impression des Journaux Officiels (SACI-JO) lequel, avec 268 millions de francs représente environ 58 % des charges de personnel.

Les services extérieurs montrent une progression marquée (+ 14 %) due à l'ajustement aux besoins de divers crédits de fonctionnement notamment en matière de prospection commerciale et de matériel.

b) Subvention au C.N.I.J.

La suppression de la subvention versée jusqu'en 1989 au C.N.I.J. par les ministères des postes et télécommunications et de la Justice (7,43 millions en 1989) aboutit à la prise en charge dans le cadre du budget annexe des Journaux officiels d'un montant de 11,1 millions de francs correspondant au déficit d'exploitation del'action C.N.I.J..

Après s'être fortement accrue l'année dernière en passant de 10,2 à 14 milliards de francs en 1991, la subvention connaît un infléchissement visible.

c) Les dépenses d'ordre

Elles augmentent en 1991 de 22 % pour s'établir à 94 millions de francs contre 77 millions en 1991. Cette progression trouve son origine dans l'existence, pour la quatrième année consécutive, d'un excédent d'exploitation qui atteint 81 millions de francs en 1991 et témoigne de la bonne gestion du budget annexe.

LOI DE FINANCES 1992 - JOURNAUX OFFICIELS
Excédent d'exploitation

(millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
Excédent d'exploitation	1,2	18,6	53,2	64	81
Excédent versé au Trésor	0	18,6	45	60	70
En pourcentage		100 %	84 %	93 %	86 %

d) La section d'investissement

Pour 1992, un "bénéfice" de 81 millions de francs est inscrit. Les dépenses d'investissement progressent encore sensiblement en autorisations de programme (+ 13,5 millions de francs). Les crédits de paiement passent de 17 à 21 millions de francs en 1992.

**C. LE CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE
(C.N.I.J.)**

Les ressources et les dépenses du C.N.I.J. devraient évoluer en 1992 de la manière suivante :

Loi de finances pour 1992 - action "C.N.I.J."

(millions de francs)

	1991	1992	Evolution
Dépenses			
Personnel	9,78	10,14	+ 3,7 %
Informatique	4,37	1,8	- 60,0 %
Frais de serveur de base de données	11,89	1,65	- 86,0 %
Autres	2,96	3,11	+ 5,0 %
Total	29	16,7	- 42,0 %
Ressources			
Ressources commerciales	15	5,5	- 80,0 %
Subvention "Journaux Officiels"	14	11,1	- 20,7 %
Total	29	16,7	- 42,0 %

En mai 1991 est intervenu le rachat de l'Européenne des Données -société de droit privé dont le capital était souscrit par une filiale de la Caisse des dépôts, la société C3D- par la société OR-Télématique, composée d'actionnaires purement privés.

Cette dernière devient concessionnaire unique des fonctions de diffusion télématiques et de commercialisation des données produites par le C.N.I.J.

En contrepartie, de nouvelles règles financières sont instaurées de manière à limiter les frais de serveur télématique qui avaient augmenté de 22 % en 1991.

Désormais, la société OR-Télématique prend totalement en charge les coûts de stockage, de mise à jour et de mise en conformité technique des données, sans réclamer de participation au C.N.I.J.

Les recettes, proportionnelles aux redevances perçues par la société de diffusion, ont été fixées pour 1992 au niveau minimum annuel garanti par le contrat de concession, à savoir 5 millions de francs.

La mise en place de ce nouveau dispositif contractuel, plus conforme aux intérêts des Journaux Officiels, permet de réduire le niveau de la subvention d'équilibre de 14 millions de francs en 1991 à 11,1 millions de francs en 1992.

II- L'ACTION JOURNAUX OFFICIELS : UN EXCEDENT CONTENU

On reviendra successivement sur l'évolution des principales recettes de l'action Journaux Officiels (A) avant d'analyser les postes essentiels de dépenses (B).

A. L'EVOLUTION DES RESSOURCES

1. Ressources tirées des annonces

Les ressources tirées des annonces augmentent de 9 % en 1992, passant de 544 millions en 1991 à 604 millions en 1992.

Les annonces légales représenteraient ainsi 83,7 % des ressources des Journaux Officiels malgré un net ralentissement de leur progression qui se situait à + 16 % en 1991 par rapport à 1990.

Cela étant, l'évolution est due entièrement à un effet en volume puisque les tarifs des publications d'annonces sont restés au même niveau depuis la parution dud écret n° 87-791 du 29 septembre 1987. Il n'est pas prévu de releve ces tarifs en 1992.

Les 4 revues d'annonces sont :

- le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (B.O.D.A.C.C.);
- le bulletin officiel des annonces des marchés publics (B.O.A.M.P.);
- le bulletin des annonces légales obligatoires (B.A.L.O.) et le Journal Officiel portant déclaration d'associations publiées en exécution du décret du 16 août 1901.

En 1992, la répartition du produit des annonces, en fonction des publications, serait la suivante en 1992 :

(millions de francs)

Nom de l'édition	Coût de la confection	Recettes Annonces	Recettes Ventes de la publication	Recettes totales attendues	Importance relative dans les recettes attendues en %
B.O.D.A.C.C.	99	374	3	376	64,8
B.O.A.M.P.	80	94	5	100	17,4
B.A.L.O.	14	84	0	85	14,6
Associations	13	18	1	19	3,3
TOTAL	206	570	9,9	580	

Le tableau ci-dessus fait également apparaître que les coûts de confection de ces publications ne représentent que 35,5 % des recettes totales qu'elles procurent aux Journaux Officiels.

D'une année sur l'autre, l'évolution en volume est la suivante :

(millions de francs)

Nom de l'édition	Recettes d'annonces 1990	Recettes d'annonces 1991	Evolution en %	Recettes d'annonces 1992 (1)	Evolution en %
B.O.D.A.C.C.	336,9	355,6	+ 5,55	376,4	+ 5,85
B.O.A.M.P.	44,2	78,0	+ 76,47	99,7	+ 27,8
B.A.L.O.	73,3	79,0	+ 7,78	84,8	+ 7,3
Associations	14,1	17,1	+ 21,46	18,6	+ 8,8
TOTAL	468,5	529,6	13,04	579,5	9,42

(1) Prévisions

2. Ressources tirées des publications

La progression des ressources tirées des publications, c'est-à-dire des ventes au numéro et des abonnements est de + 3,58 % pour 1991, évoluant de 84 millions en 1991 à 86,8 millions en 1992.

Cette évolution globale enregistre tout d'abord la stagnation des recettes issues des abonnements dont le montant ne progresse plus depuis deux ans pour demeurer au niveau de 40,5 millions de francs.

Cette stagnation globale est attribuée à l'influence négative des restrictions de crédits imposées aux administrations publiques ainsi qu'à la possible progression de l'utilisation des banques de données télématiques en remplacement des éditions sur papier par certaines catégories d'utilisateurs.

• Cette évolution est due par ailleurs à une hausse de 6,6 % des ventes au numéro (40,5 millions de recettes prévues en 1992 contre 38 millions en 1991).

Cela étant, la bonne progression des ventes au numéro est relativement dépendante de la fréquence de sortie de nouvelles éditions, notamment des codes et lois, ainsi que du dynamisme des opérations de prospection commerciale.

Ainsi l'arrêt des opérations de publipostage a-t-il entraîné une diminution des recettes réelles attendues en 1990.

La prévision des recettes sur abonnements et ventes au numéro est une prévision globale.

Le tableau ci-dessous fait apparaître les différentes composantes de la répartition de ces recettes en 1989 et 1990.

Recettes liées aux publications

(millions de francs)

	1989	1990	Evolution 1990/1989	En % du total de 1990
Numéros séparés	1,58	1,60	+ 1 %	4,08
Hors séries	3,20	2,79	- 13 %	7,12
Codes	5,34	4,25	- 20 %	10,84
Brochures	25,25	25,81	+ 2 %	65,80
Photocopies	0,89	0,81	- 10 %	2,07
Microfiches	3,39	3,95	+ 17 %	10,08
TOTAL	39,67	39,23	- 1,1	100

3. Les ressources tirées des banques de données

Le produit des interrogations des bases de données du Journal Officiel disponibles sur minitel ne représente que 0,95 % de l'ensemble des recettes. Leur montant progresse de 8,8 %, passant de 6,5 millions en 1991 à une prévision de 6,9 millions en 1992.

Ces produits télématiques, qui constituent des produits moins "lourds" que les banques de données gérés par le C.N.I.J., sont accessibles par le grand public directement sur le minitel.

Leur progression est donc un élément positif. Ces banques de données sont :

- la banque de données B.O.D.A.C.C. commercialisée depuis 1988 ;

- la base JOEL comprenant 19 services différents dissociés sur deux bases différentes, l'une -JOEL- à caractère général et l'autre -JOELECO- axée sur les informations à caractère économique (annonces du B.A.L.O. et du B.O.A.M.P.) ;

- enfin, deux produits du C.N.I.J. sont commercialisés en accès kiosque : la base REFLEX, proposant les références de textes publiés au Journal Officiel et la base CALIPSO, relative aux conventions collectives.

De plus, un logiciel consacré aux marchés publics devrait être ouvert au public à la fin de l'année 1991.

B. EVOLUTION DES DEPENSES

Comme on l'a vu, *infra*, dans la présentation générale des crédits, les dépenses nettes passent de 658,5 millions de francs en 1991 à 722,5 millions de francs en 1992.

Si l'on raisonne sur les dépenses réelles, hors écritures comptables relatives aux dotations aux amortissements à la subvention au C.N.I.J. et à l'excédent reversé au Trésor, il apparaît que l'ensemble des dépenses progresserait de 9,3 % en 1992 pour atteindre 639 millions de francs contre 584,5 millions de francs en 1991.

ACTION "JOURNAUX OFFICIELS"
Dépenses d'exploitation et dépenses en capital

	Budget voté 1991	Projet pour 1992	Evolution en %
Personnel	425,45	464,8	+ 9,2
dont SACIJO	244,9	267,6	+ 9,2
Direction	180,5	197,2	+ 9,2
Achats	89,4	94,1	+ 5,23
Services extérieurs	47,5	54,06	+ 13,9
Impôts et taxes	3,3	3,5	+ 5
Autres dépenses	1,85	1,6	--
Dépenses en capital (C.P.)	17	21	+ 23,5
TOTAL	584,5	639	+ 9,3

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

1. Les dépenses ordinaires

a) Les charges de personnel

L'analyse des dépenses de personnel de l'action "*Journaux Officiels*" doit se faire à un double niveau :

- d'une part, les effectifs de la Direction des Journaux Officiels *stricto sensu*, à vocation administrative, qui représentent globalement un montant de dépenses de 197,2 millions de francs pour 1992 soit une hausse de 9,2 % par rapport à 1991.

- d'autre part, les effectifs de la Société anonyme de composition et d'impression du Journal Officiel SACI-JO, société anonyme fondée en 1881 chargée d'assurer l'adaptation informatique, la photocomposition, la correction, la photogravure et l'impression des documents officiels de la République Française. Le coût des charges de personnel afférentes est égal à 267 millions de francs pour 1992, également en hausse de 9,2 %.

• S'agissant de l'évolution des effectifs, le niveau a nettement décliné entre 1983 et 1988 où l'étiage atteignait 1.174 agents, pour s'établir à 1.086 agents au 30 juin 1991.

La baisse des effectifs a été également observée sur cette période, à la Direction, mais aussi à la SACI-JO, compte tenu de la mise en place à partir de 1983 des nouvelles techniques de photocomposition.

PLF 1992 - Evolution des effectifs

(personnels titulaires et temporaires)

Année	Direction	SACI-JO	Total direction et SACI-JO
1981	642	448	1.090
1982	666	431	1.097
1983	665	509	1.174
1984	662	507	1.169
1985	642	454	1.096
1986	629	434	1.063
1987	625	427	1.052
1988	615	448	1.063
1989	619	451	1.070
1990	633	451	1.084
1991 au 30.06.1991	636	450	1.086

Pour 1991, au sein de l'effectif total mentionné ci-dessus, on distinguait 21 agents à titre temporaire pour la Direction et 47 agents temporaires pour la SACI-JO en 1991. En 1992, le recours au personnel devrait rester stable sauf recours exceptionnel à des agents en double commande pendant la phase transitoire.

Pour 1992, il n'est pas encore possible de mesurer les répercussions sur les effectifs de l'installation de la seconde génération de matériel de photocomposition.

Le budget est donc uniquement fondé sur l'hypothèse de suppression de 9 emplois budgétaires d'ouvriers ou d'employés de la direction du Journal Officiel faisant passer les effectifs budgétaires de 1.027 en 1991 à 1.018 postes en 1992.

Dans la mesure où certaines familles professionnelles risquent de subir des diminutions d'effectifs sensibles, il sera impératif de prévoir des plans d'accompagnement dans le cadre de mesures de préretraites du type de celles déjà appliquées en 1985 et 1987.

• En ce qui concerne les composantes de la progression des crédits, le tableau ci-dessous fait apparaître les éléments utiles :

ACTION JOURNAUX OFFICIELS
Charges de personnel

(millions de francs)

	1991	1992	Evolution
Salaires	105,33	114,26	8,48
Traitement	2,91	2,97	2,06
Primes	19,17	19,51	1,77
Prestations sociales	51,07	58,3	14,16
Oeuvres sociales	2	2,09	4,50
SACI-JO	244,94	267,64	9,27
TOTAL	425,42	464,77	9,25

On rappellera que le montant de 268 millions de francs relatifs à la SACI-JO comprend le montant de la participation de l'Etat, en rémunération de la société anonyme, égale à 15,65 % des salaires payés à la SACI-JO.

A propos de l'explication du taux d'évolution des dépenses de personnel, la réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur est fort énigmatique : *« l'évolution des salaires, primes et pensions suit celle qui résulte des augmentations conventionnelles de la Presse Parisienne : en 1992, il peut être estimé un pourcentage d'augmentation de 3,5 % ».*

Seule la consultation attentive du "bleu" budgétaire, qui fait apparaître un ajustement au besoin des crédits de rémunération "compte tenu de la situation réelle des personnels" permet d'expliquer les 5,5 points manquants par la poursuite de l'opération de "clarification" du niveau des effectifs réels pris en compte pour le calcul des rémunérations.

b) Les autres dépenses d'exploitation

• **Les achats de matières premières augmentent de 5,23 % en 1992 pour atteindre 94,1 millions de francs.**

La consommation de papier a augmenté de 4,9 % en 1990, ce niveau devant se maintenir au premier semestre de 1991 : la consommation annuelle de papier par les Journaux Officiels est de 5.929 tonnes de papier en 1990.

Le volume des "*pages publiées*" (photocomposition et réédition) augmente de 5,93 % en 1990 avec 252.000 pages publiées.

Ce poste s'explique également par le recours à la sous-traitance en matière de travaux d'impression et de clichés photogravures (39 millions de francs en 1990).

• **Les services extérieurs enregistrent une croissance de + 13,6 % pour un montant en 1992 de 54 millions de francs.**

Ces dépenses se décomposent en trois blocs d'importance décroissante :

- les services divers (36 millions en 1991) qui vont du coût d'acheminement des ventes (27 millions en 1991) aux dépenses de prospection commerciale : le montant est augmenté de 6,5 millions de francs en 1992 ;

- les frais informatiques (9,1 millions de francs en 1991) comprenant notamment les frais de maintenance du matériel (5 millions en 1991) et le coût des acquisitions en crédit-bail (2,2 millions en 1991) ;

- les frais de locations immobilières (2,3 millions de francs en 1991).

• **Les impôts et taxes augmentent de 5 % pour atteindre 3,5 millions de francs en 1992.**

2. Les dépenses en capital

a) La modernisation de la photocomposition

Le projet du budget d'investissement essentiellement soutenu par la modernisation de la chaîne de production dans sa composante "impression", étape de production suivant la photocomposition.

En effet, la vétusté du matériel actuel entraîne des pertes de production, des ruptures de charge de la chaîne et des interruptions de production (1000 heures perdues en 1990), rendent ainsi urgent le remplacement des rotatives actuellement en fonctionnement.

Une dotation exceptionnelle initiale de 44,5 millions de francs est réservée pour ce programme de modernisation. Elle vient s'ajouter aux 12,5 millions de francs (autorisations de programmes) prévus pour le remplacement des rotatives en 1991 et aux 10 millions de francs (autorisations de programmes) inscrits en provision dans la loi de finances pour 1990.

S'agissant du marché, finalement signé le 2 novembre 1990, après avis de la Commission Centrale des Marchés et de la Direction générale de la concurrence et de la consommation, la candidature de la Société CCI FRANCE a été retenue par le Secrétaire Général du Gouvernement.

Le cahier des clauses administratives particulières (C.C.A.P.) stipule que l'objet du marché réside en la fourniture "clés en main" d'un système intégré de photocomposition, tant en ce qui concerne la conception et la réalisation logicielle que la configuration matérielle du système.

Il comporte une tranche ferme pour un montant de 35,7 millions de francs et une tranche optionnelle de 4,4 millions de francs.

Sa durée d'exécution de la tranche ferme du marché est fixée à 17 mois à compter de la date de la notification du marché.

La tranche ferme comprend notamment la mise en place de la configuration matérielle, et le développement des logiciels relatifs à la production des bulletins d'annonces officielles (Marchés Publics, Annonces Civiles et Commerciales, Annonces Légales Obligatoires et Associations).

La deuxième phase, qui comporte les mêmes étapes, est relative à la production des autres publications, notamment "Lois et Décrets".

Le cahier des clauses techniques particulières (C.C.T.P.) contient la description de la solution intégrée à réaliser, dans le cadre d'un fonctionnement sécurisé et continu, pour permettre à la Direction des Journaux Officiels d'assurer l'ensemble de ses missions de service public.

L'architecture retenue repose sur 4 calculateurs IBM interconnectés par un réseau TOKEN RING, 2 serveurs de terminaux et 2 serveurs de production, fonctionnant sous UNIX et supportant un système de gestion de base de données relationnelles ORACLE.

La capacité disque totale du système est de l'ordre de 10 Giga Octets.

Les tests de validation de la première phase devaient débuter en septembre 1991.

b) Les autres dépenses d'investissement

Sur le plan technique, les propositions complémentaires d'investissement (13,5 millions de francs) portent notamment sur la mise en conformité des installations électriques (3 millions de francs) et sur la deuxième phase de rénovation sur la chaîne d'expédition (2,7 millions de francs).

**Dépenses d'investissement en 1992
(hors modernisation de la photocomposition)**

(millions de francs)

- Frais d'étude	0,1
- Travaux de bâtiment, gros oeuvre	1,5
- Installations générales, aménagement, construction	2,0
- Mise en conformité des installations électriques	3,0
Entretien et modification des installations techniques	1,2
- Complément à l'autocommutateur	0,2
- Remplacement d'une chaîne d'expédition	2,7
- Autres installations diverses	2,1
- Grosses réparations	0,7
TOTAL	13,5

L'évolution significative des projets d'investissements en 1992 traduit la nécessité de remettre à niveau les installations techniques de production (notamment dans le domaine de la sécurité), la volonté d'améliorer la productivité de l'ensemble et d'optimiser les coûts de production et le rendement.

Les autres dépenses d'investissement portent également sur un effort important engagé en faveur de la rénovation des bâtiments qui abritent la Direction des Journaux Officiels (3,5 millions de francs au titre du gros oeuvre et des installations générales).

Ces bâtiments ont été construits entre 1955 et 1958 et, de ce fait, tant pour des raisons de sécurité que de vétusté des installations, il devient impératif de procéder à des travaux relativement importants de réhabilitation des locaux.

La Direction des Journaux Officiels a donc décidé de rénover à la fois les locaux ouverts au public et ceux destinés aux employés (locaux administratifs et ateliers).

Ce plan d'action, qui devrait se dérouler sur une période de 5 ans, a débuté en 1990 et s'est poursuivi en 1991.

Cette remise en état, qui est une action prioritaire pour la Direction des Journaux Officiels, vise à l'achèvement du plan de rénovation dans les cinq ans.

Un montant de crédits identiques devrait être maintenu de 1993 à 1995 pour poursuivre le programme entrepris.

III- LE DEVELOPPEMENT DU CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE (C.N.I.J.)

A. LE ROLE DU C.N.I.J.

1. Organisation du C.N.I.J.

Créé par décret du 24 octobre 1984, le CNIJ a été installé dès le 1er janvier 1985. Les bases de données du CNIJ sont diffusées par le Centre serveur Télésystèmes Questel Plus.

Jusqu'au 1er janvier 1991, la répartition des missions était la suivante :

- le CNIJ est l'organisme producteur des bases de données. Il est déchargé de toute démarche commerciale et de toute relation technique et financières avec les usagers des banques de données ;

- l'Européenne des Données (LED) (1) fixe les tarifs des interrogations, assure la facturation mensuelle et le recouvrement des sommes dues par les usagers au titre des connections. Elle prend en charge également els actions de formation des utilisateurs et les actions de commercialisation des produits ;

- le serveur Questel (2) assure quant à lui le service technique de distribution du produit aux abonnés.

A partir de 1989, la société OR-Télématique, concessionnaire de service public, assure les fonctions remplies par l'Européenne des Données (cf 2. le chagnement de distributeur, infra).

Le C.N.I.J. est donc une administration légère comprenant environ 40 agents centrée sur la production et la mise à jour de la banque de données.

1. Filiale de la caisse des dépôts, issue en janvier 1989 d'une augmentation du capital de la société Juridial créée en 1985.

2. Filiale de télésystèmes au sein du Groupe France Télécom.

Un transfert quotidien et quasi-automatique, des textes législatifs et réglementaires publiés par le Journal Officiel est effectué dans la banque de données du C.N.I.J., pour une mise à jour rapide en limitant les risques de fautes ou d'erreurs de retranscription générale. Les mises à jour sur le centre serveur sont faites hebdomadairement.

De plus, les accords de prestations techniques ont été conclus avec l'Assemblée Nationale, votre Haute Assemblée, la Cour des Comptes et l'Association des Maires de France.

Le C.N.I.J. poursuit, par ailleurs, la tâche de mise à jour rapide et d'enrichissement des banques de données, jusqu'ici constituées, en continuant d'améliorer leur structure et les techniques d'interrogation, mais surtout en visant à une extension de l'informatisation des tâches d'enrichissement des bases, afin d'augmenter la productivité. Dans ce but, il vient de conclure un accord avec l'Imprimerie Nationale et les administrations concernées pour la récupération d'information photocomposée, notamment le Bulletin Officiel de la Direction Générale des Impôts.

En outre, un logiciel spécial d'interrogation a été mis au point, puis ouvert, depuis juin 1988, pour l'utilisation du minitel par le kiosque multipalier. Il s'agit là d'une voie importante de mise à disposition la plus large de l'information juridique au public. Les résultats très encourageants de la base des conventions collectives (CALIPSO), conduisent le C.N.I.J. à diversifier sa production sur cette voie avec trois autres bases thématiques sur minitel qui sont en cours d'étude de faisabilité ou de constitution;

En 1990, le nombre total de documents stockés a été de 560.000. A la mi-1991, une augmentation de 12 % du stock a déjà été enregistrée en raison de l'intégration de la réglementation communautaire.

2. Les bases de données du C.N.I.J.

La mission du C.N.I.J. en matière de production de bases ou banques de données informatisées est fixée par l'article 1er du décret n° 84-940 du 24 octobre 1984 qui énonce les documents dont le texte doit être traité et présenté en vue de sa consultation par voie télématique.

Pour ce faire le C.N.I.J. a constitué neuf bases correspondant à la répartition suivante :

- "LEGI" qui présente les traités, les lois, les décrets, arrêtés et circulaires publiés au Journal Officiel, ainsi que les textes publiés dans les bulletins officiels des ministères, voire certains textes inédits.

Ces textes sont mis à jour quotidiennement, selon le rythme des publications effectuées.

A la mi-1991, cette base comporte 376.971 documents.

- "CASS" présente les arrêts de la Cour de Cassation publiés dans les bulletins mensuels, ainsi qu'une sélection des arrêts non publiés. La mise à jour est mensuelle au fur et à mesure de la mise à disposition du C.N.I.J. des documents par la Cour de Cassation.

A la mi-1991, cette base comporte 116.712 documents.

- "JADE" présente la jurisprudence administrative avec les arrêts du Conseil d'Etat publiés et une sélection des arrêts non publiés. Y sont joints les jugements des tribunaux administratifs sélectionnés et analysés par le Conseil d'Etat et une sélection par le C.N.I.J. des jugements rendus par les tribunaux administratifs dans certaines matières.

A la mi-1991, cette base comporte 51.946 documents.

Pour 1992, le C.N.I.J. envisage de mettre en oeuvre un rapprochement fonctionnel avec les Journaux Officiels, afin d'optimiser les liaisons techniques dans le cadre de la chaîne de production des bases de données.

- "DIVA" contient les propositions de réformes du Médiateur, les fiches de doctrine de la Cour de Cassation, ainsi que les principales décisions de la CNIL et de la CNCL touchant le droit de l'information par télématique et celui de la communication audiovisuelle.

A la mi-1991, cette base comporte 21.417 documents.

- "CONSTIT" présente la totalité des décisions rendues par le Conseil Constitutionnel depuis sa création en 1958 (sauf le contentieux électoral) y compris les saisines. CONSTIT présente également les décisions du Tribunal des conflits.

A la mi-1991, elle comporte 576 documents.

- "LEX" produite par le service législatif du Secrétariat Général du Gouvernement. Cette base de données qui présente les références et les résumés des textes législatifs et réglementaires passés au Journal Officiel est depuis mars 1987 confiée au C.N.I.J..

A la mi-1991, elle comporte 302.025 documents.

- "CELEX" après de délicates mises au point techniques avec les services de la Communauté Economique Européenne, le C.N.I.J. a pu, à partir des données fournies par la CEE, adapter le formatage et la présentation des produits à ses propres normes.

- "CJCE" contient l'intégralité de la jurisprudence de la Cour Européenne de Justice.

A la mi-1991, cette base comporte 3.617 documents.

- "JOCE" contient l'intégralité des directives et règlements de la CEE.

A la mi-1991, cette base comportera 42.799 documents.

3. Le changement en 1991 de partenaire distributeur

Le décret n° 91-326 du 28 mars 1991 modifiant le décret n° 84-940 du 24 octobre 1984 relatif au service public du C.N.I.J. décide que *"la diffusion télématique et la distribution commerciale des bases et banques de données sont confiées par convention, à un organisme unique"*.

Une convention a été conclue avec le nouveau partenaire la société OR-Télématique pour 5 ans à compter de l'ouverture du service prévue avant le 1er janvier 1992.

Le serveur commerçant assume les charges liées au stockage et à la diffusion des données, au maintien et au développement du service, à sa promotion commerciale et plus généralement à l'ensemble des charges liées aux obligations que lui définit la concession.

Il verse au producteur une redevance calculée forfaitairement en pourcentage du chiffre d'affaires hors taxe réalisé sur le produit des interrogations (visualisations et/ou éditions différées), des abonnements et des formations, ainsi que sur les produits dérivés.

Le taux de calcul de la redevance diffère selon la nature des produits en variant de 33 % à 70 %. La redevance annuelle est assortie d'une clause de montant minimum garanti fixé à 5 millions de francs.

Une clause de pénalité prévoit le versement du double du montant minimum garanti pour dédommagement dû au producteur, au cas où le serveur commerçant viendrait à ne pas respecter ses obligations.

B. LE BUDGET DU C.N.I.J.

1. Evolution des dépenses

Les dépenses du C.N.I.J. se présentent de la façon suivante :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1991	Projet de budget pour 1992	Evolution en %
Dépenses			
Personnel	9,78	10,14	+ 3,7
Informatique	4,37	1,77	- 59
Services extérieurs	11,89	1,65	-- (1)
Autres	2,96	3,1	+ 4,7
Total	29	16,6	- 46

(1) Suite à la réorganisation de la distribution.

La comparaison des dépenses d'une année sur l'autre est peu significative dans la mesure où la signature d'un nouveau contrat de distribution avec la société OR-Télématique modifie assez radicalement les données du dispositif.

Le poste principal des dépenses était constitué jusqu'en 1991 par la participation du C.N.I.J. aux charges de la société Juridial, qui était passée de 9,7 millions de francs en 1990 à 12 millions de francs environ en 1991.

En 1992, la signature d'un contrat de concession exclusive avec la société OR-Télématique devrait permettre la mise en place d'un système où les reponsabilités financières seront ieux établies, assorti d'une réduction de la contribution du C.N.I.J. de 11,8 millions de francs en 1991 à 1,7 millions de francs en 1992.

Les dépenses de personnel atteindront 10,1 millions de francs en 1992 (+ 3,7 % par rapport à 1991). Elles se décomposent entre les rémunérations du personnel sous contrat (7,6 millions de francs) et le montant des prestations et cotisations sociales (2,5 millions de francs).

2. Evolution des ressources

	1991	1992	Evolution en %
Ressources			
Ressources commerciales	15	5,5	- 63
Subvention "Journaux Officiels"	14	11,1	- 21
Total	29	16,6	- 42

La signature du contrat de concession exclusive modifie les structures d'évolution des ressources.

Les ressources commerciales de 1992 seront égales au versement d'un pourcentage des recettes de distribution de la société OR-Télématique devenue concessionnaire exclusif des banques de données du C.N.I.J.

Faute d'évaluation fiable, le budget fixe par précaution le montant de cette redevance à 5 millions de francs, soit le montant minimum garanti par le contrat. Il convient de signaler que la diminution apparente des ressources va de pair avec une diminution proportionnellement considérable des frais pour participation aux charges de fonctionnement du système.

La répartition par bases des heures de connexion et des redevances perçues par le C.N.I.J. ont évolué comme suit au cours des dernières années :

Bases	1989		1990	
	Nombre d'heures	Redevance (en millions de francs)	Nombre d'heures	Redevance (en francs)
LEGI	2.936	1,45	3.254	1,259
CASS	7.330	3,50	7.757	3,457
JADE	3.942	1,99	5.823	2,343
DIVA	142	0,07	144	0,066
CONSTIT	103	0,05	107	0,046
CJCE	158	0,06	192	0,081
LEX	2.398	1,33	2.470	1,286
TOTAL	17.011	8,48	19.747	8,808

Au montant de la redevance, viennent s'ajouter 0,5 millions de francs au titre de la convention O.R.T.

Le déficit des ressources par rapport aux dépenses précédemment étudiées, est automatiquement comblé, au sein de l'équilibre interne du budget annexe, par une prise en charge, imputée sur l'excédent d'exploitation des activités traditionnelles du Journal Officiel.

La réorganisation du dispositif de distribution permet une réduction nette de cette subvention implicite qui passe de 14 millions de francs à 11,1 millions de francs entre 1991 et 1992.

Le montant de la subvention sera encore diminué si la redevance, effectivement versée par la société concessionnaire en 1992, s'avère supérieure aux prévisions.

Au cours de sa séance du 29 octobre 1991, tenue sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la Commission des Finances a décidé, sur proposition de Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe des Journaux Officiels.