

N° 78

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## 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 2007, 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

PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

*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 Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619**

**Sénat : 77 (2006-2007)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION DE LA MISSION</b> .....	7
A. LA MISE EN CONFORMITÉ DU BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS AVEC LA LOLF .....	7
B. LA DOCUMENTATION FRANÇAISE DEVIENT UN BUDGET ANNEXE .....	9
C. UNE MISSION COMPOSÉE DE DEUX PROGRAMMES DISTINCTS .....	9
<b>II. LE RAPPROCHEMENT DE LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE</b> .....	11
A. LA DIFFUSION EST ASSURÉE CONJOINTEMENT PAR LA DOCUMENTATION FRANÇAISE ET PAR LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS.....	11
B. LA DOCUMENTATION FRANÇAISE CONFORTE SON RÔLE D'ÉDITEUR PUBLIC.....	12
C. L'IMPRESSION EST CONCENTRÉE SUR LE SITE DES JOURNAUX OFFICIELS .....	12
D. MISE AU POINT D'UN SCHÉMA DIRECTEUR INFORMATIQUE COMMUN.....	12
<b>III. LE PROGRAMME 621 « ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES »</b> .....	15
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME .....	15
1. <i>Les recettes pour 2007 en hausse</i> : + 7,2 % .....	15
2. <i>Les crédits en baisse pour 2007</i> : - 15 % en crédits de paiement.....	16
a) Des besoins de fonctionnement en diminution : - 10,6 %.....	16
b) Investissement : poursuite des projets engagés .....	17
c) Les dépenses de personnel en hausse : + 1,5 %.....	17
B. LES EMPLOIS : + 43 EQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT) .....	18
1. <i>Malgré une forte hausse des ETPT pour 2007</i> ... ..	18
2. <i>... la réduction des effectifs se poursuit</i> .....	18
a) Le dispositif des cessations anticipée d'activité .....	19
b) Une réduction importante des contrats à durée déterminée (CDD).....	19
c) Mutualisation des tâches.....	20
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	21
D. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 621 .....	23

<b>IV. LE PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »</b> .....	25
<b>A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME</b> .....	25
1. <i>Action n° 1 : Edition, diffusion, documentation (66,9 % des crédits du programme)</i> .....	25
2. <i>Action n° 2 : Renseignement administratif</i> .....	26
a) L'activité des Centres interministériels du renseignement administratif (CIRA).....	26
b) Le renseignement administratif par téléphone : ASP 3939.....	27
3. <i>Action n° 3 : Soutien (7,7 % des crédits du programme)</i> .....	27
<b>B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME POUR 2007</b> .....	28
<b>C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME</b> .....	28
<b>D. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SUR LE PROGRAMME 622</b> .....	31
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE (consistant notamment à la création d'un article 62 ter)</b> .....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La création d'une mission commune « Publications officielles et information administrative » répond à plusieurs nécessités :

- **mettre en conformité** le budget annexe des Journaux officiels, mission mono-programme, avec l'article 7 de la LOLF ;

- optimiser l'offre de service aux usagers et aux acteurs de la vie publique en **rassemblant les potentialités** de chacune des directions en matière de diffusion, d'édition, d'impression et d'information publique ;

- **rationaliser les moyens** de l'administration afin de réduire les coûts des entités publiques concernées et de réaliser des économies pour le contribuable.

Le rattachement des **Centres interministériels du renseignement administratif (CIRA) à la Documentation française** permettra la création d'un pôle unique multicanal du renseignement administratif pour une meilleure information aux usagers.

Un **audit de modernisation sur l'« Etat éditeur »**, lancé en octobre 2006, aura pour objectif de mettre en évidence les économies induites par les suppressions des doublons et les mutualisations de moyens entre les centres, ainsi qu'une rationalisation de l'action de l'administration dans ce domaine.

La **mise en place de plans sociaux** à la direction des Journaux officiels et à la SACI-JO doit se faire dans le double souci de **préserver l'intérêt des personnels et maintenir la qualité et la pérennisation des missions de service public des Journaux officiels**.

L'intégration de nouveaux travaux confiés par la Documentation Française et la recherche de nouvelles coopérations avec d'autres organismes, doivent permettre le maintien des effectifs prévus au terme des plans sociaux, assurant ainsi l'avenir des personnels dont le savoir-faire constitue une garantie de qualité et de fiabilité.



## I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

L'article 17 du projet de loi de finances pour 2007, tel que déposé par le gouvernement, prévoit la création d'un budget annexe dénommé « Publications officielles et information administrative », réunissant dans une mission deux programmes intitulés « Accès au droit, publications officielles et annonces légales » et « Edition publique et information administrative », correspondant respectivement aux activités de la direction des Journaux officiels et à celles de la direction de la Documentation française.

Rattachées aux services du Premier ministre, les activités menées respectivement par la direction des Journaux officiels au travers d'un budget annexe depuis 1979, et pour la direction de la Documentation française au travers d'un compte de commerce, concourent à une information publique de qualité, accessible à l'ensemble des acteurs de la vie politique, économique et sociale et contribuent au bon fonctionnement de la nation.

Il est apparu, en effet, **cohérent de rassembler ces actions publiques convergentes au sein d'une mission unique**, telle que le prévoit l'article 7 de la LOLF, alinéa 2 : « *Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission* ».

La décision de rassembler la direction des Journaux officiels et la Documentation française en une même mission répond à une double nécessité : d'une part, le budget annexe des Journaux officiels, mission mono-programme dans la loi de finances pour 2006, se devait d'être en conformité avec l'article 7 alinéa 2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et d'autre part, une mutualisation des moyens de ces services, rendue nécessaire par la modernisation de l'Etat.

### **A. LA MISE EN CONFORMITÉ DU BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS AVEC LA LOLF**

Alors que la LOLF est totalement entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, le budget annexe des Journaux officiels constitue une mission ne comprenant qu'un seul programme, contrairement à ce que prévoit l'article 7 de cette loi organique. Cette situation, « tolérée en 2006 », ne pouvait être reconduite. En effet, le Conseil constitutionnel, saisi sur ce sujet à l'occasion de la loi de finances pour 2006, a considéré<sup>1</sup> que les « missions « mono-programme » s'inscrivaient dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire, qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, la mise en conformité des missions « mono-programme » et des nouvelles règles organiques pourrait n'être effective qu'à compter de l'année 2007 ».

---

<sup>1</sup> Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, considérant 26.

Il a, par conséquent, considéré<sup>1</sup> que « *le budget annexe des Journaux officiels, mission « mono-programme », devrait être mis en conformité à compter de l'année 2007 et que, sous cette réserve, il n'y avait pas lieu de le déclarer contraire à la Constitution* ».

**Conseil constitutionnel**

**Extraits de la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005**

26. Considérant, toutefois, que la présentation du compte d'affectation spéciale critiqué et des autres missions « mono-programme » s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire ; qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, la mise en conformité des missions « mono-programme » et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007 ;...

...36. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du I de l'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 : « 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 prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services » ; qu'aux termes de la première phrase du premier alinéa de son II : « Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47 » ;

37. Considérant que le budget annexe « Journaux officiels » ne comporte qu'un programme ; que, comme il a été dit ci-dessus, une mission ne saurait comporter un programme unique ; que ce budget annexe et les nouvelles règles organiques devront être mis en conformité à compter de l'année 2007 ; que, sous cette réserve, il n'y a pas lieu, en l'état, de le déclarer contraire à la Constitution ;...

Sous peine d'inconstitutionnalité, il était donc nécessaire que la mission mono-programme « Journaux officiels » soit transformée.

Des réflexions sur un rapprochement entre la direction des Journaux officiels et la Documentation française avaient été engagées dès 2005 sur les coopérations possibles entre ces deux directions, destinées notamment à tirer parti de leurs atouts respectifs.

L'article 17 du projet de loi de finances pour 2007, tel que déposé par le gouvernement, tend à créer un « **budget annexe élargi** », rassemblant le budget annexe des Journaux officiels et le compte de commerce de la Documentation française.

---

<sup>1</sup> *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, considérants 36 et 37.*



## ***B. LA DOCUMENTATION FRANÇAISE DEVIENT UN BUDGET ANNEXE***

Les structures du programme étaient rattachées en 2006 au programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » et au compte de commerce n° 902-32.

Créée en 1945, la direction de la Documentation française est une direction d'administration centrale des services du Premier ministre, placée sous l'autorité du Secrétaire général du gouvernement.

Elle bénéficie, par ailleurs, du compte de commerce n° 902-32 créé par l'article 58 de la loi de finances pour 1979, retraçant l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu l'élaboration, l'édition et la diffusion des études et documents d'information générale et de vulgarisation réalisés par la direction, de même que la diffusion, sous toutes formes et sur tout support, des documents et informations des administrations et services publics.

**Le double mode de financement de la Documentation française, par le budget général d'une part, et des ressources propres** inscrites au compte de commerce, d'autre part, traduit la dualité de ses missions, qui ne relèvent que pour partie du secteur commercial et concurrentiel.

Pour devenir un budget annexe, les rémunérations de la Documentation française devaient être considérées comme des redevances, conformément à l'article 18 de la LOLF<sup>1</sup>. Le décret n° 2006-1208 du 3 octobre 2006 énumère les prestations de la Documentation française pouvant donner lieu à rémunération pour service rendu. La direction de la Documentation française, service du Premier ministre, réunit ainsi les conditions pour devenir un budget annexe et former, avec la direction des Journaux officiels, un budget annexe commun.

Parallèlement, seront supprimés le compte de commerce « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française » et le budget annexe « Journaux officiels ».

## ***C. UNE MISSION COMPOSÉE DE DEUX PROGRAMMES DISTINCTS***

La spécificité des tâches accomplies par la direction des Journaux officiels et la direction de la Documentation française justifie la traduction de cette mission unique en deux programmes distincts. A partir de 2007, la direction des Journaux officiels est chargée de la mise en oeuvre du programme 621 « Accès au droit, publications officielles et annonces légales »

---

<sup>1</sup> Article 18 de la LOLF : « 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 prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services... ».

et la Documentation française du programme 622 « Edition publique et information administrative ». Les responsables de programme sont respectivement, M. Jean-Paul Bolufer, directeur des Journaux officiels, et M. Olivier Cazenave, directeur de la Documentation française.

**Les crédits de la mission s'élèvent, pour 2007, à 190,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 196,9 millions d'euros en crédits de paiement. La mission supporte 1.032 équivalents temps plein travaillé (ETPT).**

**Crédits de la mission « Publications officielles et information administrative »**

*(en euros)*

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	ETPT
Accès au droit, publications officielles et annonces légales	142.016.704	148.741.704	617
Edition publique et information administrative	48.215.000	48.215.000	415
<b>Total de la mission</b>	<b>190.231.704</b>	<b>196.956.704</b>	<b>1.032</b>

## II. LE RAPPROCHEMENT DE LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Ce rapprochement permettra à chacune des directions de se recentrer sur ses propres activités, la Documentation française étant l'éditeur et le diffuseur par excellence des administrations, la direction des Journaux officiels dispose de personnels et d'un équipement performants en matière de prépresse et d'impression.

Le budget annexe commun s'inscrit dans une démarche de modernisation de l'édition et de la diffusion publiques et du renseignement administratif. Il devrait permettre d'améliorer le service rendu aux usagers et de développer les gains de productivité.

La mutualisation des moyens permettra de mettre les compétences respectives au service des deux directions.

En effet, dans ce cadre et suite à une réflexion menée en 2005 à l'initiative du Secrétariat général du gouvernement, en réponse aux demandes de la Cour des comptes, un rapprochement entre les deux institutions est apparu alors nécessaire. Des initiatives communes ont rapidement pris naissance pour aboutir à un partage des tâches dans les domaines de l'édition et de l'impression et, par voie de conséquence, des rapprochements sur le plan des ressources humaines. Les tâches de diffusion restent conjointes.

**Plus largement, un audit général, dans le cadre des audits de modernisation à l'initiative de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, a été lancé en octobre 2006 sur l'« Etat éditeur ».** L'objectif est *« d'identifier des projets de modernisation permettant de réaliser des gains de productivité, d'améliorer le service rendu aux usagers, d'accentuer le recours aux nouvelles technologies, tout en modernisant le cadre de travail des agents ».*

### ***A. LA DIFFUSION EST ASSURÉE CONJOINTEMENT PAR LA DOCUMENTATION FRANÇAISE ET PAR LA DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS***

Le transfert des tâches aura lieu en deux étapes. Depuis le début de l'année 2006, la diffusion des codes, brochures et conventions collectives est assurée uniquement par le canal de la Documentation française, sur les sites d'Aubervilliers, du quai Voltaire et de la librairie de Lyon.

Reste la diffusion des **périodiques** qui devrait être transférée à la direction des Journaux officiels, mieux équipée dans ce domaine.

Par ailleurs, la direction des Journaux officiels, signataire d'un accord de distribution commerciale avec l'Office des publications des communautés européennes (OPOCE), a demandé à cet organisme le transfert de ses droits de

diffusion au profit de la Documentation française. A ce jour, le dossier est à l'étude dans les services de l'OPOCE.

### ***B. LA DOCUMENTATION FRANÇAISE CONFORTE SON RÔLE D'ÉDITEUR PUBLIC***

Les préconisations du Secrétaire général du gouvernement conduisent la Documentation française à devenir l'éditeur exclusif des activités d'édition exercées pour le compte des administrations, en particulier des rapports administratifs (rapports du Conseil économique et social, Cour des comptes...), pour lesquels sa compétence est reconnue.

La direction des Journaux officiels continue à assurer les éditions des codes, conventions collectives, éditions périodiques.

Des activités de coéditions sont développées. Elles concernent principalement une collection « droits et démarches », qui comprend actuellement un guide des associations, un guide des handicapés étant en projet.

### ***C. L'IMPRESSION EST CONCENTRÉE SUR LE SITE DES JOURNAUX OFFICIELS***

Les ateliers vétustes de la Documentation française l'obligeaient à sous-traiter l'essentiel de ses tâches d'impression. La fermeture de ses ateliers d'impression est intervenue en mai 2006 et s'est accompagnée du transfert à la direction des Journaux officiels d'une part importante des travaux d'impression des périodiques et ouvrages de la direction de la Documentation française.

En 2005, les Journaux officiels ont pu répondre à 90 commandes de la direction de la Documentation française. En 2006, les impressions des publications propres de la Documentation française (une centaine d'ouvrages) pourront afficher une progression voisine de 70 %. A ce jour, seuls 20 à 25 % des éditions de la Documentation française pour le compte des administrations de l'Etat (209 titres) sont confiés à la DJO.

**Votre rapporteur spécial attire l'attention sur la très forte réduction des effectifs à la direction des Journaux officiels qui pourrait constituer un obstacle à l'évolution de ses tâches en matière d'édition et d'impression et compromettre les missions de service public des Journaux officiels.**

### ***D. MISE AU POINT D'UN SCHÉMA DIRECTEUR INFORMATIQUE COMMUN***

S'agissant particulièrement de l'informatique, les deux directions ont fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage externe. La société ORESYS a été retenue pour mettre au point un schéma directeur commun, susceptible

d'être mis en oeuvre en 2007. La réalisation de ce schéma directeur commun doit permettre de dégager le plus grand nombre de synergies entre les deux directions sur le plan des systèmes d'information. Celles-ci doivent conduire à privilégier des opérations de mutualisation et de rationalisation devant aboutir à des économies de moyens qui devront être évaluées, ainsi que leurs conditions de mise en oeuvre.

A l'issue du rapprochement avec la DJO et de l'intégration des CIRA, un schéma stratégique de gestion des ressources humaines (GRH) sera mis en place.



### III. LE PROGRAMME 621 « ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES »

Le programme recouvre les **deux principales missions de service public de la direction des Journaux officiels** : mettre à la disposition de tous 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.

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.

#### *A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME*

##### **1. Les recettes pour 2007 en hausse : + 7,2 %**

**Les recettes de la direction des Journaux officiels sont attendues à 182,85 millions d'euros, en hausse de 7,2 % par rapport à la loi de finances initiale 2006.**

**Les prévisions de recettes d'annonces pour 2007 s'élèvent à 162,21 millions d'euros, en hausse de 12 % par rapport à la LFI 2006.**

D'une façon générale, les recettes n'ont pas subi les reculs envisagés par les prévisions budgétaires. Ainsi, en 2005, sur un recul de 4,26 % des annonces BODACC envisagé, la baisse est **confirmée à hauteur de 3,20 % seulement**. Une baisse de 29 % des annonces BALO attendue en 2005 dans la perspective de la mise en oeuvre d'un nouveau système de facturation accompagnant une baisse de tarif n'a pas eu lieu compte tenu de retards techniques. Les recettes progressent de plus de **43 % par rapport à la prévision 2005. Les recettes du BOAMP progressent à plus de 71 millions d'euros contre 41 millions d'euros attendus**, démentant à nouveau les craintes d'une chute de l'activité en secteur concurrentiel.

La progression des **recettes d'exploitation** et le recul des dépenses courantes ont porté **en 2005 l'excédent d'exploitation à près de 56,5 millions d'euros**. Le reversement au Trésor 2005 a été effectué pour le montant prévu en LFI, soit 0,276 million d'euros. Le complément a été porté en résultat de l'exercice pour abonder les réserves de la direction des Journaux officiels.

Pour 2007, **les recettes hors annonces** (21,6 millions d'euros) reculent de près de 15 %, toutes les catégories étant concernées. Ainsi, les ventes au numéro et les abonnements se replient de 22 % et 14 %, concurrencés par la diffusion Internet.

**Les recettes exceptionnelles** progressent de 150 %, représentant 4,67 millions d'euros. L'explication tient à ce qu'en 2005, ont été « régularisées » les charges à payer rattachées à deux années (2003 et 2004) au lieu d'une seule jusque là (N -2).

## **2. Les crédits en baisse pour 2007 : - 15 % en crédits de paiement**

Les crédits du programme 621 demandés pour 2007 s'élèvent à **142,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 20 %) et 148,74 millions d'euros en crédits de paiement, - 15 % par rapport à 2006.**

*a) Des besoins de fonctionnement en diminution : - 10,6 %*

**Les besoins de fonctionnement pour 2007 (93,86 millions d'euros en autorisations de programme et 100,59 millions d'euros en crédits de paiement) sont en baisse, respectivement de 19,5 % et 12,3 %.**

Cette baisse résulte de plusieurs actions :

- la baisse des dépenses de sous-traitance qui atteint 5,3 millions d'euros, et l'internalisation d'activités sur le BALO (action 1) ;

- les crédits de l'action 2, en recul de 10,31 millions d'euros (- 24 % par rapport à 2006), reflètent les conséquences de la politique de dématérialisation : baisse des achats de papier de 30 % (soit - 2 millions d'euros) ; baisse des achats d'emballages de 46 % ; repli des frais d'envoi de presque 30 % (- 4,3 millions d'euros) en raison de la baisse des abonnements papier ; baisse de 35 % des coûts attachés aux plaques « offset » ;

Par ailleurs, le rapprochement engagé avec la Documentation française, qui assure dorénavant une grande part de la diffusion des ouvrages de la direction des Journaux officiels, conduit à réduire les dépenses de publicité de la direction des Journaux officiels (- 0,6 million d'euros) et le montant des achats de marchandises destinées à être revendues en l'état.

- des économies de 1,19 million d'euros à l'action 3, afférentes à l'informatique de soutien et aux contrats d'entretien rattachables à l'action de diffusion.

Les dépenses relatives à la SACI-JO, jusque là considérées comme des dépenses de personnel, sont, à compter du budget 2007, des dépenses de fonctionnement relevant du titre 3. Constatées à plus de 50 millions d'euros en 2005 et prévues à 49 millions d'euros en LFI 2006, les dépenses SACI-JO seront en réalité inférieures et la prévision 2007 a été abaissée à 44,7 millions d'euros.



*b) Investissement : poursuite des projets engagés*

Les dépenses d'investissement attendues pour 2007 s'élèvent à 7,42 millions d'euros en AE et 14,15 millions d'euros en CP, l'écart traduisant la poursuite d'un programme d'investissements informatiques correspondant à des projets stratégiques déjà engagés. Ces crédits permettront de financer :

- deux projets stratégiques : le système de bases de données juridiques et la nouvelle plate forme de production éditoriale (NPPE) (action 1) ;

- des opérations prévues pour 2007 concernant en particulier des travaux de mise en conformité des installations et de sécurisation des approvisionnements (électricité, air comprimé ...) (action 2) ;

- la poursuite des projets informatiques en cours (action 3) : le système d'information de ressources humaines (SIRH), la gestion des relations clients (GRC), la comptabilité, le système d'information d'aide à la décision (SIAD) ;

- et des opérations de réaménagement des locaux (2,95 millions d'euros en CP).

Au terme de l'année 2005, 85,8 % des autorisations d'engagement sur l'ensemble des projets (16,8 millions d'euros sur 19,6 millions d'euros) ont été effectués.

*c) Les dépenses de personnel en hausse : + 1,5 %*

**La masse salariale, 48,15 millions d'euros en AE et CP, est en hausse de 1,5 %.**

En dépit des réductions des effectifs (non remplacement de départs, moindre recours aux contrats à durée déterminée (CDD), les dépenses de personnel, entendue dans leur acception la plus large (y compris rémunération des fonctionnaires, versements aux caisses de pension, comité social...) progressent pour plusieurs raisons : des augmentations collectives conventionnelles (+ 1,95 %), près d'un point au titre du « glissement vieillesse technicité » (GVT), du recours important aux heures supplémentaires pour compenser une politique volontaire de réduire le nombre de CDD, de nombreux chantiers de mise en oeuvre d'outils de gestion, GRC, SIRH, SI Finance..., du renforcement de l'encadrement et recrutement de spécialistes informatiques, des versements aux caisses de retraites à la charge de l'Etat (7,68 millions d'euros, en augmentation de 8 %).

**Le problème particulier du financement de l'entrée  
dans le régime AGIRC-ARRCO**

Le poids croissant du déficit de la caisse de pensions, lié à l'accroissement du poids démographique des retraités dans un dispositif à cotisations forfaitaires, avait conduit la direction des Journaux officiels à engager une réflexion sur la réforme du régime, en explorant notamment la voie de l'intégration des personnels dans les régimes ARRCO et AGIRC.

La mise à l'étude du projet d'application aux personnels de la SACI-JO et de la direction des Journaux officiels du régime exceptionnel de cessation anticipée d'activité déjà en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 au sein de la presse parisienne a conduit à surseoir à cette réforme, la somme demandée par les caisses générales pouvant atteindre 150 millions d'euros.

En corollaire, **la provision de 9,6 millions d'euros** inscrite en 2006 au titre du financement de l'intégration **n'a pas été reconduite** lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2007.

***B. LES EMPLOIS : + 43 EQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT)***

**1. Malgré une forte hausse des ETPT pour 2007...**

Le plafond d'emplois demandé pour 2007 s'élève à **617 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, en hausse de 43 ETPT, s'expliquant par une **mesure d'ordre afférente au décompte des contrats à durée déterminée** et la suppression de deux ETPT. Les emplois se répartissent en 12 ETPT fonctionnaires, 568 ETPT en contrats à durée indéterminée (CDI) et 37 ETPT en CDD.

**2. ... la réduction des effectifs se poursuit**

Jusqu'en 2006, les sureffectifs ont été résorbés par voie de mobilité et de redéploiement interne. Compte tenu de leur ampleur croissante, il a été jugé nécessaire d'appliquer à partir de 2007, en l'adaptant aux conditions particulières des personnels de la direction des Journaux officiels, le plan d'accompagnement social mis en oeuvre en presse quotidienne parisienne en 2005 et en presse régionale et départementale en 2006, pour répondre aux impératifs de modernisation de ce secteur.

Des accords salariaux, portant sur l'adaptation des effectifs, l'évolution de la charge de travail et la définition de nouveaux métiers, ont été engagés au printemps et résultent d'un double volontariat, tant celui de la direction des Journaux officiels que des salariés.

Les réductions d'effectifs se feront sans licenciement et dans une perspective de maintien de mission de service public par des personnels, quantitativement et qualitativement suffisants. La refonte du système d'information ressources humaines (outils de pilotage, de GPEEC et de formation) devrait se poursuivre en 2007.

*a) Le dispositif des cessations anticipée d'activité*

Le système actuel des cessations anticipées des travailleurs (CATS) se termine le 31 décembre 2006 et ne sera pas renouvelé. Il a conduit, pour la DJO, entre 2004 et fin 2006, **22 agents techniques** cadres ou non-cadres à bénéficier d'une préretraite à partir de 57 ans (ouvriers) ou 57,5 ans (cadres techniques). **164 salariés de la SACI-JO** sont partis avec ce système.

Un nouvel accord prévoit de nouveaux départs anticipés dans le cadre d'un plan calqué sur le plan RECAPP de la presse (régime exceptionnel de cessation d'activité des personnels de la presse parisienne).

Aux termes des accords en cours de discussion avec les partenaires sociaux, il est prévu de permettre aux agents de la direction des Journaux officiels âgés de 55 ans et plus de bénéficier, s'ils le souhaitent, d'une cessation anticipée d'activité, sous réserve qu'ils remplissent certaines conditions d'ancienneté et de cotisation aux régimes d'assurance vieillesse et que leur départ soit compatible avec la nécessité pour l'institution de garantir la continuité du service public. Les effectifs potentiellement concernés s'élèveraient, sur la durée totale du plan (2007/2011), à 175 agents, 87 départs étant susceptibles de se produire dès la première année. Les départs ainsi réalisés n'auront pas vocation à être remplacés, sauf exception pour des profils d'emplois très spécialisés.

Eu égard à l'**importance de ce dispositif qui devrait toucher plus d'un quart des effectifs actuels de la direction des Journaux officiels**, un plan d'accompagnement ambitieux de redéploiement, de mobilité et de formation devrait être mis en oeuvre.

**A la SACI-JO**, le plan RECAPS « régime exceptionnel de cessation d'activité des personnels de la SACI-JO » prévoit une réduction de 50 % des effectifs sur trois ans, dont la moitié la première année, avec un départ possible à partir de 50 ans sous conditions d'ancienneté et de cotisation aux régimes d'assurance vieillesse.

*b) Une réduction importante des contrats à durée déterminée (CDD)*

Une diminution des CDD liés au surcroît d'activité a été engagée en s'appuyant, d'une part, sur des actions de redéploiements et de mutations prioritaires et, d'autre part, sur la simplification et la numérisation croissante du processus de passation des annonces de marchés publics.

**A la DJO**, la politique de réduction du recours au personnel temporaire engagée depuis 2004 a largement porté ses fruits en ce qui concerne, tant les CDD en remplacement d'agents absents que les CDD en

surcroît. L'objectif bisannuel fixé pour 2005/2006 est une diminution d'au moins 30 % du volume de CDD consommés (qui devrait être ramené à 31,08 ETPT fin 2006).

Le dispositif a été complété par la **signature d'un accord, en août 2005**, instaurant un système de « poly-aptitude » permettant à une équipe formée à cet effet d'effectuer le traitement de tous les types d'annonces officielles et de permettre ainsi une meilleure gestion des flux saisonniers sans avoir recours aux CDD.

**A la SACI-JO**, le travail temporaire prend la forme des appels aux permanences du syndicat du livre parisien. Les négociations des derniers mois devraient conduire à partir de 2007 à une diminution de ces appels.

*c) Mutualisation des tâches*

La direction des Journaux officiels s'est engagée parallèlement dans un processus de **mutualisation des tâches**. Au-delà des tâches très segmentées de vérification et de fabrication effectuées respectivement par les personnels de la DJO et de la SACI-JO, l'objectif est de mettre en place des services mixtes dès 2007, afin d'assurer une meilleure unité des personnels et la pérennisation des entités. Par conséquent, la mobilité interne sera privilégiée et de grands chantiers de formation engagés. A ce jour, 82 personnes seraient concernées par cette mutualisation.

Cette nouvelle organisation du travail aurait pu être considérée comme un « prêt de main d'œuvre » illicite, au regard des articles L 125-1 et L 125-3 du code du travail. Un amendement du gouvernement à l'article 22 du projet de loi « participation et actionnariat salarié »<sup>1</sup> récemment adopté au Sénat, a pour objet de compléter l'article 22 par le paragraphe suivant :

*« Les articles L. 125-1 et L. 125-3 du code du travail ne font pas obstacle à ce que les salariés de la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux Officiels soient employés à des travaux relevant de la direction des Journaux officiels. »*

Art L. 125-1 : Toute opération à but lucratif de fourniture de main-d'oeuvre qui a pour effet de causer un préjudice au salarié qu'elle concerne ou d'éluder l'application des dispositions de la loi, de règlement ou de convention ou accord collectif de travail, ou "marchandage", est interdite.

Art L. 125-3 : Toute opération à but lucratif ayant pour objet exclusif le prêt de main-d'oeuvre est interdite sous peine des sanctions prévues à l'article L. 152-3 dès lors qu'elle n'est pas effectuée dans le cadre des dispositions du livre 1<sup>er</sup>, titre II, chapitre IV du présent code relatives au travail temporaire.

<sup>1</sup> *Projet de loi n° 15 (2006-2007) pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié*

### **C. LA PERFORMANCE 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 « **Taux moyen de saisie à la source** » fait le rapport entre le nombre de pages saisies et le nombre de pages publiées et vise à améliorer la prise en charge des données sans ressaisie par la DJO ou la SACI-JO.

Le taux global de saisie à la source est passé de 24,4 % en 2003 à 58,2 % au 31 décembre 2005. Toutefois, le taux de dématérialisation touche inégalement les différentes publications en fonction de l'état d'avancement de la numérisation des données en amont chez les donneurs d'ordre de la DJO.

Ainsi, si les débats parlementaires, le BOAMP et le BALO sont transmis numériquement à 100 %, le JO « Lois et décrets », le « JO des associations » et les questions des parlementaires et réponses du Gouvernement sont encore totalement ou en grande partie saisis et corrigés manuellement. Les évolutions prévues avec les projets SOLON (JO « Lois et décrets ») et WALDEC (associations) devraient permettre d'amener en 2006 le taux de transmission numérisée à 70 % du nombre total de pages publiées.

**Après une réalisation 2005 de 58,2 %, en retrait par rapport aux prévisions de 60 %, la prévision de 70 % pour 2006 semble ambitieuse et reste conditionnée au bon déroulement des projets SOLON et WALDEC en cours.**

Le **second indicateur « Pourcentage d'annonces traitées en moins de cinq jours »**, où l'aspect quantitatif allié à l'aspect qualitatif est pris en compte, remplace l'indicateur 2006 « Délai moyen de traitement d'une demande de publication d'une annonce ».

La mesure porte sur les avis d'appels publics à la concurrence du BOAMP, soit environ 130.000 annonces par an. L'enjeu, ici, est de réduire le plus possible le délai entre la date de dépôt des annonces au BOAMP par l'annonceur et la date de parution au Journal officiel, la cible étant de publier, en 2009, 97 % de ces annonces dans un délai inférieur au délai réglementaire de six jours (depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2006).

**Le résultat est satisfaisant, sur une prévision de 4 jours en 2005, une réalisation de 85,6 % en moins de cinq jours permet un objectif de 90 % sur 2007.**

**La performance de cet indicateur est essentielle compte tenu du montant des recettes du BOAMP, qui s'élèvent en 2005 à plus de 71 millions d'euros, et du secteur très concurrentiel des annonces de marchés publics.**

L'évolution du « **Coût moyen de traitement de la page publiée** », à l'indicateur 3, **n'a pu être mesurée à ce jour compte tenu** des difficultés informatiques qui ont retardé la statistique et la performance.

A l'**objectif 2 « Diffuser les données le plus largement possible en ayant recours aux vecteurs appropriés »**, les indicateurs de 2006 « Nombre de publications diffusées » et « Nombre d'abonnés aux éditions législatives et réglementaires » ont été supprimés.

**Ayant qualifié ces éléments d'indicateurs d'activité dans son rapport pour 2006, votre rapporteur spécial ne peut qu'être satisfait de cette décision.**

A l'**indicateur 1, « Nombre de visiteurs uniques sur les sites divisé par le coût de gestion des sites »**, les informations de consultations sont collectées par une entreprise extérieure à partir de marqueurs installés sur les pages des sites « journal.officiel.fr » et « legifrance.fr ». En ce qui concerne le site Legifrance.fr, la réalisation 2005, à 10,85 points, dépasse la prévision de 9,34. De même pour le site Journal officiel, où la réalisation de 6,61 points dépasse le chiffre prévu de 6,03. **Les résultats obtenus sont satisfaisants et devraient dépasser les prévisions inscrites en PLF 2007.**

A l'**indicateur 2, « Satisfaction des visiteurs des sites »**, les prévisions 2006 (60 %) devraient également être dépassées compte tenu de la **réalisation 2005, où 62 % des visiteurs étaient satisfaits, en hausse de 4 points par rapport à la prévision.**

L'**indicateur 3 « Coût de diffusion »** doit permettre de mesurer la productivité de la direction des Journaux officiels. **Le coût réalisé en 2005 n'est pas connu, suite à des difficultés informatiques qui ont retardé la statistique.** L'évaluation pour 2006 atteint 48 millions d'euros.

A l'**objectif 3 « Assurer à moindre coût le soutien »**, deux nouveaux indicateurs ont été définis. Il s'agit, à l'indicateur 1, de mettre en évidence le **« coût global de soutien divisé par le total des dépenses »** et dans un second indicateur, les **« dépenses de personnel divisées par les dépenses totales »**. Compte tenu de la nouveauté de ces indicateurs, la performance ne peut être mesurée à ce jour. La prévision pour le premier indicateur est prudente, 28,35 % en 2006, abaissée à 22,2 % en 2007.

Le second indicateur indique un ratio de 69 % pour 2007, avec une cible de 60 % en 2012.

***D. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL  
SUR LE PROGRAMME 621***

En ce qui concerne les tâches d'impression de la Documentation française reprises par la direction des Journaux officiels, **la réduction importante des effectifs de la SACI-JO** risque d'entraver le taux de réalisation dans ce domaine.

Une grande part des travaux d'impression de la Documentation française reste encore réservée à la **sous-traitance** auprès d'imprimeurs du secteur privé.

L'importante réduction des effectifs de la direction des Journaux officiels, due essentiellement à la dématérialisation des tâches, ne doit pas porter atteinte au maintien de la mission de service public des Journaux officiels.

Votre rapporteur spécial relaie l'inquiétude des salariés en ce qui concerne les annonces parues au BOAMP, qui craignent que la **qualité n'ait à souffrir de la rapidité** exigée par les objectifs de performance.

Il relève enfin, pour la troisième année consécutive, l'**importance du déficit de la caisse des pensions**. Aucune mesure concrète n'est, à ce jour, envisagée pour y remédier.





#### **IV. LE PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »**

Ce programme recouvre les activités de la Documentation française et des Centres interministériels du renseignement administratif (CIRA).

La Documentation française a développé sa coopération avec la direction des Journaux officiels afin de valoriser les atouts et compétences respectifs des deux directions. Une attention accrue est portée aux moyens d'information par internet à travers son propre site « [ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr) », et à travers les sites « [service-public.fr](http://service-public.fr) » et « [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr) », ainsi qu'à une meilleure contribution aux formations des fonctionnaires et aux préparations aux concours publics.

Il convient d'ajouter le rattachement du traitement du renseignement administratif avec l'intégration des Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA), depuis le 11 mai 2006. Cette réunion trouve son origine dans la volonté de renforcer la mutualisation des ressources et développer des méthodes de travail commun, notamment pour l'élaboration des bases de données utilisées par les services.

##### ***A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME***

Le programme 622 comprend trois actions, reprenant dans leur intégralité les activités exercées par la direction de la Documentation française et les Centres interministériels de renseignements administratifs au sein de l'action 05 « Information administrative » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » dans la LFI 2006, et qui, d'autre part, étaient retracées au compte de commerce n° 902-32.

##### **1. Action n° 1 : Edition, diffusion, documentation (66,9 % des crédits du programme)**

L'action retrace les différentes activités de la direction de la Documentation française en faveur :

– de la production du portail de l'administration française « [servicepublic.fr](http://servicepublic.fr) », du portail citoyen « [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr) » et du site internet « [ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr) » ;

– de la collecte et de la mise à disposition de ressources documentaires sur l'actualité politique, économique et sociale au centre de ressources France Europe Monde, ouvert au public quai Voltaire à Paris, dont le fonds a été augmenté en 2004 des collections de Sources d'Europe ;

– de l'édition et de la diffusion des publications des administrations, des organismes publics et organisations internationales, **la Documentation**

**française se situant parmi les 25 premiers éditeurs français par le nombre de titres d'ouvrages publiés ;**

– de la distribution et du routage de publications administratives, revues et documents d'information des administrations et institutions publiques, depuis sa plateforme logistique d'Aubervilliers ;

– de la formation en ligne et des préparations aux concours en ligne pour les fonctionnaires, à partir de ses ressources éditoriales et documentaires et de ses compétences en matière de diffusion sur le réseau internet.

Le rôle éditorial de la Documentation française a été renforcé par une circulaire du Premier ministre en date du 24 mars 2005, qui recommande aux administrations de lui confier l'édition de leurs publications généralistes.

**Les crédits de l'action 1, attribués à la Documentation française pour ses missions d'édition, de diffusion et de documentation, s'élèvent à 32,23 millions d'euros, en AE et CP.**

**286 ETPT représentent les effectifs affectés aux opérations relevant de l'activité industrielle et commerciale** (sous-directions ressources éditoriales et documentaires et produits services et diffusion, département de la communication et agence comptable de la DF).

## **2. Action n° 2 : Renseignement administratif**

### *a) L'activité des Centres interministériels du renseignement administratif (CIRA)*

L'action retrace l'activité des CIRA en faveur du renseignement administratif par téléphone. Expérimenté il y a déjà 50 ans et développé depuis à travers 9 centres interministériels en région, le renseignement administratif par téléphone a pris une nouvelle ampleur avec la création fin 2003 du numéro unique « Allo 39-39 ».

**Le rattachement des CIRA à la Documentation française** a été conduit au fil du premier semestre 2006 et répond à la volonté de créer **un pôle unique de l'information administrative pour un meilleur service aux usagers**. Il résulte du décret n° 2006-531 du 11 mai 2006 relatif aux CIRA. Il s'agit de rassembler les bases de données locales et d'informations qui sont aujourd'hui autonomes, réalisées par les CIRA d'un côté et par le co-marquage de service-public.fr de l'autre. Les ressources seront réunies sur un dispositif unique, évitant de réaliser doublement le même travail de collecte des données.

La réunion dans un même pôle des services d'information sur internet et par téléphone facilitera la complémentarité entre les services offerts aux usagers ainsi que le développement des passerelles entre les canaux à l'occasion d'une demande de renseignements. La préparation du nouveau « marché 3939 » pour 2007 et la mise en place d'un comité directeur du

renseignement administratif favoriseront les synergies afin d'organiser la cohérence de l'information publique sous diverses formes et la réactivité nécessaire par rapport aux attentes des citoyens et des usagers.

L'année 2006 a vu l'intégration partielle du renseignement de premier niveau (téléopérateurs du 3939) et de second niveau (informateurs experts des CIRA et services associés) dans un réseau appelé Allo Service-public 3939 ou ASP 3939.

L'objectif, à partir de 2007, est d'intégrer, par la voie de conventions, un maximum de services de renseignement téléphonique mis en place par les diverses administrations.

*b) Le renseignement administratif par téléphone : ASP 3939*

**Le numéro d'appel 3939** est composé au premier niveau (réponse en moins de trois minutes à une question simple) de téléopérateurs qui passent les questions complexes aux informateurs spécialisés composés des agents des CIRA, des agents d'Info Service Consommation et, concernant le droit du travail, à certains opérateurs d'Info-Emploi. Les questions de fiscalité sont transmises vers les Centres Impôts-service.

L'ASP 3939 a fait l'objet d'une délégation de service public en novembre 2002 pour la partie téléphonie et d'un marché en septembre 2003 pour la partie prestation de service. Ces deux contrats arrivent à échéance le 19 décembre 2006. Les prestations seront renouvelées dans le cadre d'un marché unique, une nouvelle prestation sera adjointe : la communication des opérations de crise.

**Les crédits demandés pour le fonctionnement en 2007 de l'activité « Allo 3939 » s'élèvent à 8,8 millions d'euros et le fonctionnement des CIRA à 950.000 euros.**

**Les 49 ETPT affectés à cette action correspondent aux agents du Secrétariat général des CIRA, rattaché à la Documentation française.** Il existe également 83 mises à disposition d'agents chargés, au motif de leur compétence sectorielle, de compléter le renseignement administratif par téléphone.

### **3. Action n° 3 : Soutien (7,7 % des crédits du programme)**

Le périmètre de cette action de soutien est à ce stade limité aux dépenses de personnel de la sous-direction en charge de l'administration générale de la Documentation française. Ce périmètre devrait être élargi pour 2008 à partir des travaux de comptabilité analytique de la Documentation française.

**Les crédits de cette action, 3,73 millions d'euros, correspondent aux dépenses de personnel des 80 ETPT affectés à la sous-direction en charge de l'administration générale de la Documentation française.**

## **B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME POUR 2007**

Le compte de commerce de la Documentation française a connu un fort endettement fin 2002 (9,9 millions d'euros), souligné dès 2003 par notre collègue François Marc<sup>1</sup>, rapporteur spécial, dans son rapport « *La Documentation française : La réforme nécessaire pour un éditeur public de référence* ».

Grâce à une nette amélioration des recettes et à la maîtrise des dépenses en 2005, la Documentation française confirme la poursuite de son redressement financier dans le cadre du plan de consolidation mis en œuvre en 2003. L'endettement du compte de commerce, fin 2005, s'élevait à 8,5 millions d'euros de dettes financières. Cet endettement financier a diminué de 1,3 million d'euros par rapport au montant maximum atteint fin 2002 (9,9 millions d'euros). Cette amélioration est due à la subvention exceptionnelle de 3,1 millions d'euros reçue en octobre 2003, mais également aux efforts de la direction pour maîtriser ses dépenses, notamment les dépenses de personnel, et améliorer les recettes.

La Documentation française prévoit pour 2006 un montant des recettes commerciales de 16,5 millions d'euros, soit + 2,3 % par rapport au montant 2005, avec un excédent de 330.000 euros de recettes par rapport aux dépenses.

**Les crédits demandés pour 2007 s'élèvent à 48,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.**

**Le plafond d'emplois pour 2007 atteint 415 ETPT**, contre 424 en 2006. Six ETPT sont supprimés au titre de la direction de la Documentation française, et trois ETPT au titre des CIRA.

**La masse salariale s'élève à 21,16 millions d'euros**, la plus grande partie relevant de l'action 1 (14,93 millions d'euros).

**Les recettes prévisionnelles s'élèvent à 17 millions d'euros.**

## **C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME**

La Documentation française, avec le rattachement à la direction des Journaux officiels et l'intégration des CIRA, va jouer un **rôle prééminent** en matière d'édition, de diffusion publique et de renseignement administratif. Riche de son expérience, elle a modernisé ses activités afin de valoriser ses compétences.

La performance du programme sera mesurée à travers trois objectifs, les deux premiers étant relatifs au portail de l'administration « *service-public.fr* »

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 394 (2003-2004) de M. François Marc.*

**L'objectif 1 « Faciliter l'accès des usagers à l'information administrative à coût optimal »** vise à mesurer l'efficacité du service donné à l'utilisateur à travers le portail de l'administration française « service-public.fr », qui a pour mission d'informer l'utilisateur et l'orienter vers les services qui lui permettent de connaître ses obligations, d'exercer ses droits et d'accomplir ses démarches.

Le **premier indicateur « Coût unitaire du renseignement administratif disponible sur « service-public.fr »** mesure le coût d'un renseignement à partir du ratio coût complet annuel de service-public.fr/nombre de consultations, il mettra en évidence l'efficacité économique des efforts mis à la disposition de l'utilisateur. La réalisation 2005, soit 0,055 euro, est sensiblement inférieure à la prévision de 0,115 euro en raison, parallèlement à la baisse des coûts et à l'augmentation du nombre de visites.

La prévision pour 2007 s'élève à 0,100 euro et s'appuie sur des dépenses d'un montant de 3,3 millions d'euros en 2007 et 36,5 millions de consultations.

Le **second indicateur « Coût unitaire du renseignement administratif sur « Allo 3939 »** mesure l'efficacité du service « Allo 3939 ». Le coût est établi à partir du montant de l'ensemble des charges et produits se rattachant à la production de ce service pour l'utilisateur, le développement du nombre d'appels devant faire baisser le coût du service.

La réalisation 2005, à 4,40 euros, est inférieure de 0,05 euro par rapport à la prévision. Au regard de ce chiffre, la prévision 2006 à 3,61 euros semble ambitieuse.

La valeur cible prévue pour 2007, soit 3,50 euros, est basée sur une prévision de croissance de 200.000 appels supplémentaires chaque année. Sa réalisation dépend de la capacité à capter et maintenir un volume croissant d'utilisateurs appelant le 3939, et par conséquent à conserver ou améliorer une qualité du service offert.

**L'objectif 2 « Améliorer l'information administrative du public diffusée par la Documentation française et les CIRA »** vise à parfaire la qualité du service apporté par le portail service-public.fr et ASP 3939.

Deux indicateurs sont associés à cet objectif. Le premier indicateur **« Pourcentage de visiteurs satisfaits du portail « service-public.fr », nombre de visites satisfaites sur le portail « service-public.fr »** mesure le nombre de visites et le degré de satisfaction des utilisateurs. Ce degré de satisfaction est testé depuis 2001, tous les 18 mois par une société spécialisée. Mesuré sur plus de 2.000 questionnaires remplis en ligne par les utilisateurs, il est établi à 97 % en septembre 2005.

Le nombre de visites satisfaites (28,8 millions en 2005) a progressé simultanément au nombre de visites (29,7 millions, soit une augmentation de 12,4 % en 2005).

L'indicateur « nombre total de visites satisfaites » résulte du ratio nombre annuel de visites / taux moyen de satisfaction des usagers. **La prudence des prévisions du nombre de visites satisfaites pour 2006 et 2007, entraîne une légère baisse du taux de satisfaction, le ramenant à 96 % pour ces deux années.** La cible pour 2008 est fixée à nouveau à 97 % de satisfaction.

Le deuxième indicateur « **Indicateur de qualité de service du renseignement administratif par téléphone** » est mesuré par une enquête de 1.000 questions permettant de qualifier le service rendu, sur la forme et le fond. La première enquête a été lancée à l'automne 2005 par une société indépendante et révèle un taux de satisfaction de 80 %. Les prévisions 2006 : 85 %, 2007 : 90 %, la cible étant de 96 % d'usagers satisfaits en 2009, démontrent une **réelle ambition de qualité du service apporté**, en opposition à la prudence des estimations du premier indicateur.

**L'objectif 3 « Assurer la progression de la diffusion des publications éditées par la Documentation française »** porte sur le développement de la qualité de la diffusion. Le premier indicateur « **Diffusion commerciale des publications éditées par la Documentation française** » est égal au ratio des exemplaires d'ouvrages diffusés à titre payant sur une année sur le nombre total des nouveaux titres d'ouvrages diffusés cette même année, à partir d'une valeur brute obtenue en 2004.

Il résulte de cette approche un nombre moyen d'exemplaires vendus pour une année, un résultat « instantané » qui échappe aux contraintes statistiques liées à la durée de vie des produits, pris séparément, et aux écarts qu'elle engendre.

L'objectif que se fixe la direction est de faire progresser le ratio, indépendamment du nombre de titres publiés et des chiffres de tirage. En d'autres termes, il est recherché une progression du nombre d'exemplaires vendus, gage de performance et de qualité de la diffusion commerciale, même en cas de production constante.

Le ratio pour l'année 2005, meilleur que prévu avec un indice supérieur à 110 pour une prévision à 103, est biaisé par la performance exceptionnelle de deux titres (le « Traité du référendum » et le « Petit guide de la constitution européenne »), tandis que le nombre de nouveautés a diminué (323 nouveautés destinées à la vente).

En réalité, c'est une meilleure diffusion pour un grand nombre de titres qui est visée.

Le deuxième indicateur « **Suivi du résultat annuel d'exploitation** » vise à mesurer la performance économique de la Documentation française à travers l'évolution du rétablissement financier de ses activités industrielles et commerciales. Eu égard au montant prévu dans le plan initial (949.000 euros), les prévisions pour 2006, 2007 et 2008 paraissent modestes avec respectivement 220.000 euros, 350.000 et 450.000 euros. Toutefois, compte tenu de l'évolution du système comptable (le compte de commerce sera soldé au 31 décembre 2006), ces prévisions n'ont pas une vraie portée indicative.

***D. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SUR LE PROGRAMME 622***

Votre rapporteur spécial salue le rattachement des Centres interministériels du renseignement administratif à la Documentation française. En effet, la création d'un **pôle unique multicanal du renseignement administratif** lui semble nécessaire pour un meilleur service rendu aux usagers.

Les tâches d'édition et d'impression sont recentrées au sein de chaque direction, Journaux officiels et Documentation française, en fonction de leur « cœur de métier ».





## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. CRÉATION D'UN ARTICLE 62 TER (NOUVEAU) VISANT À CRÉER LE BUDGET ANNEXE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE**

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du gouvernement, un amendement tendant à **insérer un article additionnel** après l'article 62.

Il s'agissait de **ratifier le décret** n° 2006-1208 du 3 octobre 2006 qui a pour objet de définir les redevances pour services rendus perçues par la **Documentation française**, conformément au régime des budgets annexes, instauré par l'article 18-1 (1<sup>er</sup> alinéa) de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En effet, l'article 4 de la 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* ».

Il s'agit d'une mesure de cohérence faisant suite au rapprochement de la Documentation française et des Journaux officiels au sein d'une mission commune « Publications officielles et information administrative ».

### **PROPOSITION : CONFIRMATION DE L'ADOPTION DE L'ARTICLE 62 TER<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> *S'agissant de recettes perçues par l'Etat, le gouvernement considère désormais que cet article trouvera davantage sa place en première partie du projet de loi de finances. Par conséquent, un amendement déposé, à son initiative, tend à remplacer l'article 62 ter par un article additionnel après l'article 11.*

## **II. MINORATION DES CREDITS CORRESPONDANT A LA SUPPRESSION D'UN FONDS DE ROULEMENT**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des finances **minorant** les crédits de la mission d'un montant de 2.893.296 euros en crédits de paiement. Il s'agit d'annuler une « *augmentation d'un fonds de roulement* » du même montant, qui constitue une opération de trésorerie et non une opération budgétaire et, de ce fait, ne peut être autorisée par le Parlement.

**PROPOSITION : CONFIRMATION DE L'ADOPTION DE LA MISSION**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 8 novembre 2006** sous la **présidence de M. Jean Arthuis**, président, la commission des finances a procédé, sur le rapport de M. Bernard Vera, **rapporteur spécial**, à l'**examen des crédits de la mission « Publications officielles et information administrative »**.

**M. Bernard Vera, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que cette mission était nouvelle, car elle résultait de la création d'un budget annexe pour le projet de loi de finances pour 2007. Il a précisé, en effet, que l'article 17 du projet de loi de finances pour 2007 prévoyait que « l'ancien » budget annexe des Journaux officiels formait désormais, avec le compte de commerce de la Documentation française, un budget annexe « commun » réunissant au sein d'une nouvelle mission intitulée « Publications officielles et information administrative », deux programmes : « Accès au droit, publications officielles et annonces légales » et « Edition publique et information administrative », correspondant respectivement aux activités de la direction des Journaux officiels (DJO) et à celles de la direction de la Documentation française (DF).

Il a ensuite évoqué la non-conformité en 2006 de la mission monoprogramme « Journaux officiels », au regard des dispositions de l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), selon lesquelles « une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». Il a rappelé que le Conseil constitutionnel, saisi de la loi de finances pour 2006, ne l'avait cependant pas déclarée contraire à la Constitution, considérant que « dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire, il fallait laisser le temps aux autorités compétentes de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application de la réforme ». Il a souligné la nécessaire mise en conformité du budget annexe pour 2007 que le gouvernement avait donc réalisée.

Il a souligné que le rapprochement entre les deux institutions avait déjà été amorcé, dès 2005, et que des collaborations s'étaient développées dans les secteurs de l'impression et de la diffusion. Il a précisé qu'à ce jour, la diffusion des codes, brochures et conventions collectives était assurée uniquement par le canal de la Documentation française, et qu'à l'inverse, les activités d'impression de la Documentation française avaient été prises en charge par la direction des Journaux officiels. Il a estimé que, en 2006, la DJO pourrait imprimer environ 70 % des publications propres de la Documentation française, et 20 à 25 % des éditions pour le compte des administrations de l'Etat.

Il a signalé qu'un audit avait été lancé, dans le cadre de la réforme de l'Etat, en octobre 2006, sur l'« Etat éditeur », qui mettrait, sans doute, en évidence la nécessité de nouveaux rapprochements avec d'autres organismes éditeurs.

**M. Bernard Vera, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que les crédits de la mission « Publications officielles et information administrative » s'élevaient à 190,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 196,9 millions d'euros en crédits de paiement, et que le plafond d'emplois de la mission atteignait 1.032 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Abordant le premier programme « Accès au droit, publications officielles et annonces légales », il a observé que la situation financière de la direction des Journaux officiels était bonne et dégagait un excédent d'exploitation, fin 2005, de 56,5 millions d'euros. Il a souligné que les recettes étaient attendues à hauteur de 182,85 millions d'euros, en hausse de 7,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006. Il a précisé que les prévisions de recettes au titre des annonces légales, en hausse de 12 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, atteignaient 162,21 millions d'euros et n'avaient pas subi le recul attendu en raison de la concurrence, ce qui soulignait la confiance des annonceurs dans la qualité des publications des Journaux officiels.

Il a indiqué que les crédits du programme s'élevaient à 148,7 millions d'euros, en diminution de 15 % par rapport à 2006. Il a précisé que cette baisse résultait de la politique de dématérialisation des procédures qui ne nécessitait plus de besoins de fonctionnement aussi importants.

Il a relevé que, malgré les réductions des effectifs, la masse salariale pour 2007 était en hausse (+ 1,5 %) pour la deuxième année consécutive et atteignait 48,15 millions d'euros. Il a précisé que cette hausse était due essentiellement au recours important aux heures supplémentaires afin de compenser une politique de réduction des contrats à durée déterminée (CDD), à une hausse des versements aux caisses de retraites à la charge de l'Etat (7,68 millions d'euros, en augmentation de 8 %) et aux nombreux chantiers destinés à mettre en œuvre des outils de gestion. Il a précisé que l'objectif bisannuel fixé pour 2005/2006 correspondait à une diminution d'au moins 30 % du volume de CDD consommés, qui devrait être ramené à 31,08 emplois temps plein travaillé (ETPT) fin 2006.

Il a ajouté que, si les sureffectifs résultant de la dématérialisation des procédures avaient pu être résorbés, jusqu'en 2006, par voie de mobilité et de redéploiement internes, il avait été jugé nécessaire d'appliquer à partir de 2007, compte tenu de leur ampleur croissante, le plan d'accompagnement social mis en œuvre par la presse quotidienne parisienne. Il a indiqué que le système actuel des « cessations anticipées de travail des salariés » prenait fin en décembre 2006 et avait conduit 22 agents de la DJO et 164 salariés de la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO) à bénéficier d'une préretraite à partir de 57 ans. Il a précisé que le

nouveau système devrait toucher plus d'un quart des effectifs actuels de la DJO, soit 175 agents âgés de 55 ans et plus (87 départs étant susceptibles de se produire la première année) et la moitié des 350 agents de la SACI-JO sur trois ans, dont la moitié la première année.

**M. Bernard Vera, rapporteur spécial**, a attiré l'attention sur la mise en place de plans sociaux au sein de la direction des Journaux officiels et de la SACI-JO, qui devait se faire, selon lui, dans le double souci de préserver l'intérêt des personnels et de maintenir la qualité et la pérennisation des missions de service public des Journaux officiels. Il a considéré que l'intégration de nouveaux travaux confiés par la Documentation française et la recherche de coopérations avec d'autres organismes de l'édition, devaient permettre le maintien des effectifs prévus au terme des plans sociaux, assurant ainsi l'avenir des personnels, dont le savoir-faire constituait une garantie de qualité et de fiabilité.

Il a encore indiqué que la direction des Journaux officiels s'était engagée dans un processus de mutualisation des tâches et qu'au-delà des tâches très segmentées, l'objectif était de mettre en place des services mixtes dès 2007, afin d'assurer une meilleure unité des personnels. Il a précisé que 82 personnes étaient concernées par cette mutualisation. Il a ajouté que, par conséquent, la mobilité interne était privilégiée et de grands chantiers de formation engagés.

Il a tenu à signaler, enfin, que la provision de 9 millions d'euros inscrite au budget 2006 pour anticiper la réforme de la caisse des pensions et garantir le système de retraite largement déficitaire, n'avait pas été reconduite. Il a précisé que l'idée envisagée de rejoindre le régime général avait été jugée trop coûteuse et avait donc été abandonnée.

Il a considéré que la performance du programme était plutôt satisfaisante, et relevé que l'effort de productivité de la direction des Journaux officiels, calculé à travers le coût moyen de traitement de la page publiée, n'avait pas été mesuré en raison de retards informatiques qui n'avaient pas permis d'établir ladite statistique.

En conclusion de cette première partie, il a souhaité souligner que les évolutions technologiques et les profondes restructurations en cours ne devaient pas conduire à une altération de la qualité du service public qu'assuraient les Journaux officiels. Elles devaient nécessairement s'envisager dans la perspective d'un élargissement et d'une meilleure qualité de l'accès au droit et du service rendu.

**M. Bernard Vera, rapporteur spécial**, a ensuite abordé le deuxième programme « Edition publique et information administrative ». Il a indiqué qu'il recouvrait les activités de la Documentation française et des Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA). Il a précisé que le rattachement des CIRA à la Documentation française avait eu lieu au mois de mai 2006 et qu'il devait permettre la création d'un pôle unique multicanal du renseignement administratif pour une meilleure information aux usagers.

Il a relevé que le programme était divisé en trois actions, reprenant dans leur intégralité les activités exercées jusqu'alors par la direction de la Documentation française et les Centres interministériels de renseignements administratifs et qui figuraient au sein de l'action 05 « Information administrative » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » dans la loi de finances pour 2006.

Il a constaté que la première action retraçait les activités de la Documentation française, dont les principales étaient l'édition et la diffusion des publications des administrations, organismes publics et organisations internationales, ainsi que la « production du portail » de l'administration française « service-public.fr » et « vie-publique.fr », ainsi que du site internet « ladocumentationfrancaise.fr ».

Il a indiqué que la deuxième action retraçait l'activité des CIRA. A ce sujet, il a jugé que la réunion, dans un même pôle, des services d'information sur internet et par téléphone faciliterait la complémentarité entre les services offerts aux usagers. Il a souligné que le renseignement administratif par téléphone avait pris une nouvelle ampleur avec la création fin 2003 du numéro unique « Allo 39-39 ». Il a observé que la troisième action était une action de soutien.

Il a relevé qu'après le fort endettement qu'avait connu le compte de commerce fin 2002 (près de 10 millions d'euros), la direction de la Documentation française avait fait des efforts pour maîtriser ses dépenses, notamment de personnel, et améliorer ses recettes. Il a précisé que la direction prévoyait, pour 2006, un montant des recettes commerciales de 16,5 millions d'euros, en hausse de 2,3 % par rapport à 2005, ce qui entraînerait un excédent de 330.000 euros de recettes par rapport aux dépenses.

Il a ajouté que les crédits demandés au titre du programme « Edition publique et information administrative » pour 2007 s'élevaient à 48,2 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Il a indiqué que le plafond d'emplois atteignait 415 emplois temps plein travaillé (ETPT), contre 424 en 2006, et que la masse salariale s'élevait à 21,16 millions d'euros.

Enfin, il a évoqué la mesure de la performance du programme, qu'il a jugée satisfaisante, précisant toutefois que les prévisions faites par la Documentation française, en termes de performance économique, mesurée à travers le résultat annuel d'exploitation, n'avaient pas une réelle portée compte tenu du changement de contexte économique de l'édition et de la diffusion des publications administratives.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié le rapporteur spécial pour sa présentation des crédits de cette mission, « reformatée » pour la loi de finances 2007, après la décision du Conseil constitutionnel qui avait incité le gouvernement à « recalibrer » la mission autour de deux programmes.

**M. Adrien Gouteyron** s'est interrogé sur l'activité du portail de l'administration française, « service-public.fr » et « vie-publique.fr », qui constituait, selon lui, un élément important de la modernisation de l'Etat.

**M. Bernard Vera, rapporteur spécial**, lui a indiqué que ces sites, largement consultés par les usagers, connaissaient une fréquentation croissante et que le degré de satisfaction des usagers avait été chiffré à 96 %, ce qui mettait en évidence la très grande qualité de ce service.

**M. Jean Arthuis, président**, a constaté que l'augmentation prévue de 200.000 appels téléphoniques supplémentaires chaque année constituait une montée en puissance remarquable du service « Allo 39-39 ».

Sur la recommandation de son rapporteur spécial, la commission a alors décidé, à l'unanimité, de **proposer** au Sénat d'**adopter**, sans modification, les **crédits de la mission « Publications officielles et information administrative »**.

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, **la commission a confirmé son vote**, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, consistant notamment en l'adoption d'un article 62 ter (nouveau).