

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 20

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT :

I.- SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial : M. Jacques PELLETIER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	4
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	5
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	5
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL.....	8
II. LES AGRÉGATS	9
A. SERVICES OPÉRATIONNELS COMMUNS ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE	9
B. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE.....	10
C. MÉTÉOROLOGIE	10
D. SÉCURITÉ ROUTIÈRE	11
E. INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET INTERNATIONALES.....	11
III. L'EXÉCUTION DU BUDGET DES SERVICES COMMUNS EN 2000 ET 2001	12
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2000	12
B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001	14
CHAPITRE II : UN BUDGET QUI DOIT ÊTRE RÉFORMÉ	16
I. LA NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE ET DE RECOURIR À DES INDICATEURS DE RÉSULTATS	16
A. UN BUDGET TROP INSTABLE	16
B. DES INDICATEURS DE RÉSULTATS INEXISTANTS	17
C. L'ABSENCE D'OBJECTIFS : L'EXEMPLE DE L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL.....	19
II. DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE PLUS EN PLUS ÉLEVÉES ET RIGIDES	20
A. UNE AUGMENTATION PRÉVISIBLE.....	20
B. LES APPRÉCIATIONS PORTÉES PAR LA COUR DES COMPTES	24

III. LES DÉPENSES « HORS PERSONNEL »,.....	29
A. LA POURSUITE DE LA MODÉRATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	29
B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT SACRIFIÉES.....	30
CONCLUSION.....	32
MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L' ASSEMBLEE NATIONALE.....	33
EXAMEN EN COMMISSION.....	35

INTRODUCTION

Le budget des services communs est le budget de personnel et de fonctionnement du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Il représente donc **plus de 100.000 emplois publics, les crédits de l'ensemble des services centraux et déconcentrés du ministère**, et un montant de crédits très important.

Le budget des services communs s'élève en effet à 4,3 milliards d'euros, soit 28,3 milliards de francs : à titre de comparaison, ce budget est plus important que le budget des affaires étrangères (3,6 milliards d'euros soit 23,8 milliards de francs) et représente presque l'équivalent du budget de la justice (4,7 milliards d'euros soit 30,7 milliards de francs).

Pourtant, contrairement à des politiques publiques qui mobilisent des moyens beaucoup plus faibles, ce budget ne suscite pas de débat : 97 % des crédits en 2002 sont la simple reconduction de services votés. Le poids des dépenses de personnel et de fonctionnement est tel que l'augmentation mécanique du budget paraît à tous inéluctable.

Or, **depuis trois ans, votre rapporteur spécial a acquis la conviction que des changements sont possibles** : une meilleure productivité des services, une réorganisation du ministère et notamment des services déconcentrés, des redéploiements vers les secteurs prioritaires (exploitation des routes, sécurité...) sont nécessaires.

De récents rapports de la Cour des comptes, concernant l'évolution des crédits sur la période 1997-2000 et la gestion des personnels, sont venus conforter cette conviction : le ministère de l'équipement, des transports et du logement a du mal à connaître ses effectifs, à les redéployer et à mettre en œuvre des dispositifs de gestion performants. La présentation budgétaire ne reflète pas correctement les moyens du ministère.

L'évaluation, le contrôle, et le redéploiement des moyens sont autant de défis que doit enfin relever le ministère de l'équipement afin d'adapter ses moyens aux besoins de la France du 21^{ème} siècle.

chapitre premier
PRESENTATION DES DOTATIONS BUDGETAIRES

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits du fascicule I "Services communs" du ministère de l'Équipement, des transports et du logement, s'élèveront à **4,3 milliards d'euros (28,3 milliards de francs) pour 2002**, soit une progression apparente de 5 % par rapport à 2001.

Une présentation des crédits à structure constante montre que **ceux-ci augmentent en réalité de 2,4 %**.

Evolution du budget des services communs à structure constante

	Budget voté 2001	PLF 2002 à structure constante	Evolution 2002/2001
titre III	4.024,7	4.133,6	+ 2,7 %
<i>dont personnel</i>	3.506,3	3.605,8	+ 2,8 %
<i>dont fonctionnement</i>	518,4	527,8	+ 1,8 %
titre IV	1,5	1,5	0,0 %
total dépenses ordinaires	4.026,2	4.135,1	+ 2,7 %
titre V	16,4	10,0	- 39,0 %
titre VI	60,4	55,7	- 7,8 %
total dépenses en capital (CP)	76,8	65,7	- 14,5 %
total moyens de paiement (DO+CP)	4.103,0	4.200,8	+ 2,4 %
<i>total autorisations de programme (AP)</i>	78,0	78,6	+ 0,8 %

(en millions d'euros)

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires représentent **98,4 % du budget des services communs**, qui correspond donc presque exclusivement aux crédits de personnel et de fonctionnement du ministère de l'équipement, des transports et du logement, depuis le transfert des crédits de l'urbanisme à la section logement en 1999.

Ces dépenses progressent de 2,7 % pour 2002, après une quasi-stabilité pour 2001 (+ 0,2 %), et une hausse modérée en 2000 (+ 1,4 %).

1. Titre III (moyens des services)

A structure constante, les moyens des services progressent de 2,7 % en 2002.

Cette hausse s'explique par :

a - une **augmentation sensible des dépenses de personnel**, de 2,8 % pour atteindre 3,6 milliards d'euros :

- les **rémunérations d'activité** sont en hausse de 2,7 % à 2,3 milliards d'euros, soit une hausse à structure constante de 60 millions d'euros, pour l'essentiel due à la revalorisation du point fonction publique sur la période 2000-2002 et à des revalorisations indemnitaires ;

revalorisation point fonction publique 2000-2001	+ 37,9
mesures statutaires et transformations d'emplois	+ 5,2
ajustement rémunérations	- 13,4
crédits pour hausse rémunérations en 2002	+ 13,6
créations nettes d'emplois	+ 5,5
revalorisation indemnitaire et vacances	+ 12,8
total	+ 61,6

En millions d'euros

- après avoir été stable en 2001, **la participation de l'Etat aux charges de pensions** progresse de 3,6 % à 964,7 millions d'euros (6,3 milliards de francs) en raison d'un ajustement aux besoins des pensions civiles (29 millions d'euros) et de l'anticipation de la revalorisation du point fonction publique en 2002 (3,4 millions d'euros) ;

- les **charges sociales versées par l'Etat** s'élèvent à 323,4 millions d'euros (2,1 milliards de francs) soit une hausse de 1,8 % par rapport à 2001, hausse due aux cotisations sociales qui augmentent parallèlement à la hausse des rémunérations d'activité.

b - à structure constante, les **dépenses de fonctionnement progressent de 1,8 %**, et s'établissent à 527,8 millions d'euros (3,4 milliards de francs) :

- les **moyens de fonctionnement des services sont stables** à 268 millions d'euros (1,76 milliard de francs)

- les **subventions de fonctionnement**, qui concernent trois établissements publics (Météo-France, l'Ecole nationale des ponts et chaussées, l'Institut géographique national) progressent de 2,3 % pour s'établir à 239,3 millions d'euros (1,5 milliard de francs). L'augmentation des subventions de fonctionnement concerne principalement Météo-France et l'Institut géographique national, comme le souligne le tableau ci-dessous.

Evolution des subventions de fonctionnement

Météo-France	+ 2,3
ENPC	+ 0,4
IGN	+ 2,7
Total	+ 5,4

En millions d'euros

S'agissant de Météo-France toutefois, la hausse est trompeuse car elle ne couvre pas l'augmentation des dépenses résultant des revalorisations salariales (3,3 millions d'euros). De surcroît, l'établissement doit financer 39 créations d'emplois et de nombreuses transformations d'emplois sur son budget propre, tout en enregistrant en parallèle 42 suppressions d'emplois non budgétaires et une réduction de ses moyens de fonctionnement.

L'institut géographique national enregistre une réelle revalorisation de sa subvention de fonctionnement mais doit financer des adaptations et fusions d'emplois pour un coût non précisé. En effet, le « bleu » budgétaire ne permet pas de connaître le montant des dépenses supportées par les budgets propres des établissements, alors que les mesures « financées en interne » par les établissements publics sont nombreuses.

- enfin, **la rubrique « dépenses diverses »**, qui regroupe des crédits hétéroclites pour la sécurité routière, l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, et la formation à la conduite automobile et aux réparations judiciaires s'élève à 52,4 millions d'euros (343 millions de francs) dont 32,1 millions d'euros provenant d'un changement de nomenclature. Les moyens supplémentaires sont limités à la création d'un emploi au profit de l'autorité des nuisances sonores aéroportuaires et au transfert d'un autre emploi depuis le budget de l'environnement.

2. Titre IV (dépenses d'intervention)

Les dépenses d'intervention, qui ne représentent que la somme infime de 0,036 % des dépenses ordinaires, sont stables à 1,5 million d'euros après avoir diminué l'an dernier de 17 %. Les moyens du programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT) des actions économiques et internationales dans le domaine du bâtiment, des transports et de l'équipement et les subventions aux associations sont donc reconduits.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Conséquence logique de l'absolue prééminence des dépenses de personnel et de fonctionnement dans le budget des services communs, les dépenses en capital ne représentent que 1,6 % des crédits, soit 65,7 millions d'euros (431 millions de francs) et sont en très forte baisse pour 2002 (-14,5 %).

1. Titre V (investissements réalisés par l'Etat)

Les **investissements exécutés par l'Etat**, qui s'élèvent seulement à 10 millions d'euros en crédits de paiement pour 2001 (- 39 %), comprennent essentiellement les crédits relatifs à l'équipement immobilier des services (4,1 millions d'euros), plus que divisés par deux par rapport à 2001 (- 60 %) et les crédits de recherche scientifique et technique (5,8 millions d'euros), eux aussi en forte baisse (-12 %).

2. Titre VI (subventions d'investissement)

Les **subventions d'investissement** du titre VI s'élèvent désormais à 55,6 millions d'euros pour 2002, soit une baisse de 7,8 % par rapport à 2001.

La baisse touche toutes les lignes budgétaires, et principalement :

- les subventions d'investissement à **Météo-France** (- 7 %) à 39,2 millions d'euros ;

- les crédits d'équipement pour **la recherche scientifique et l'expertise** (- 6 %) à 9,7 millions d'euros, dont :

- les crédits d'investissement du **programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports terrestres** (PREDIT), en baisse de 27 % à 837.000 euros ;

- les crédits de recherche du **fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports** (FARIT) en baisse de 28 % à 2,9 millions d'euros.

- les subventions d'équipement à **l'Institut géographique national**, qui baissent de 10 %, à 5,3 millions d'euros.

Toutes les « petites lignes » (contribution au logement des fonctionnaires, subvention au secteur du bâtiment, etc..) sont réduites d'une manière forfaitaire. Il est vraisemblable que certaines économies, notamment

sur la contribution au logement des fonctionnaires ne soient que des gages factices, et que ces dotations seront dès lors abondées en loi de finances rectificative, comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour des comptes.

II. LES AGRÉGATS

Présentation des agrégats à structure constante

agrégats	numéro	Crédits	Budget voté 2001	PLF 2002 À structure constante	Variation
Services opérationnels communs et administration générale	11	DO+CP	3.826,3	3.954,2	+ 3,3 %
		AP	15,2	16,3	+ 7,5 %
Information géographique	12	DO+CP	75,6	77,8	+ 2,9 %
		AP	7,3	7,3	+0,0 %
Météorologie	13	DO+CP	184,2	183,7	- 0,2 %
		AP	40,4	39,2	-3,0 %
Sécurité routière	16		-	32,2	-
Interventions économiques et internationales	20	DO+CP	16,9	15,0	- 11,4 %
		AP	15,1	15,8	+ 4,9 %

(en millions de francs)

A. SERVICES OPÉRATIONNELS COMMUNS ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement qui composent cet agrégat correspondent aux moyens généraux de fonctionnement inscrits à la section des services communs pour les services d'administration centrale, les services déconcentrés et les services à compétence nationale intervenant dans les domaines d'activité et les champs de compétence du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Ces services sont constitués, pour l'administration centrale, de 3 cabinets ministériels, du conseil général des ponts et chaussées, de 16 directions d'administration centrale, de nombreux services administratifs et services sociaux, et des moyens de la délégation interministérielle à la ville.

Pour les services opérationnels et administratifs, il s'agit des 22 directions régionales de l'équipement, des 102 directions départementales, des 6 services de navigation, des 7 services maritimes, des 7 centres techniques de l'équipement et de services techniques à compétence nationale.

Les dépenses de cet agrégat représentent donc, à elles seules, 94 % de l'ensemble du budget "services communs". A structure constante,

elles progressent vivement en 2002 (+ 3,3 %) après une stabilité en 2001. Ce sont les dépenses ordinaires (personnel et fonctionnement) qui expliquent cette hausse, car les dépenses en capital (qui ne représentent que 0,2 % de l'agrégat) sont réduites de 48 %.

B. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE

Conformément au relevé de décisions interministérielles publié le 19 février 2001 par le Gouvernement et en conclusion de l'instruction du rapport demandé par le Premier ministre à M. Guy Lengagne, député du Pas-de-Calais, l'Institut géographique national (IGN) a pour mission d'établir et de mettre à jour des référentiels géographiques de qualité, orientés désormais vers les grandes échelles, de les diffuser et de contribuer au développement et à l'utilisation des applications de valeur ajoutée en soutenant les professionnels de l'information géographique.

Les crédits à l'Institut géographique national progressent de 2,9 % pour 2002. Ils atteignent donc 77,8 millions d'euros. La progression concerne uniquement les subventions de fonctionnement (+4 % à 71,4 millions d'euros) alors que les subventions d'investissement diminuent (-8 % à 6,5 millions d'euros).

C. MÉTÉOROLOGIE

L'agrégat « météorologie » recouvre les subventions à Météo France, établissement public administratif qui compte environ 3.700 agents. Il a pour principales missions d'assurer la surveillance de l'atmosphère, de l'océan superficiel et du manteau neigeux, d'en prévoir les évolutions et de diffuser les informations correspondantes.

Les crédits de l'agrégat sont réduits de 0,2 % pour 2002, avec une évolution contrastée entre la hausse des dépenses ordinaires (+2,0 %) et la réduction des dépenses en capital (- 7 %).

Comme cela est souligné dans la présentation générale des crédits, l'augmentation des subventions de fonctionnement ne couvre pas le coût des revalorisations salariales.

Par ailleurs, les subventions d'investissement diminuent et notamment la contribution française à l'organisation de satellites météorologiques européens EUMETSAT qui s'élèvera à 36,6 millions d'euros (240 MF), en baisse de 2 %.

On pourra utilement noter l'écart entre ces réductions de crédits et d'emplois et la présentation qui en est faite dans le dossier de presse du budget

2002 : « la préservation des crédits alloués à Météo France, ainsi que la création de 75 emplois en 2001 et 2002, ont pour but de permettre à l'établissement public de renforcer son rôle dans les domaines de la sécurité et de l'environnement, lesquels constituent deux priorités budgétaires du Gouvernement. »

En réalité, comme cela est d'ailleurs indiqué dans le dossier de presse du ministère, le 22 mars 2001 a été signé entre le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, la secrétaire d'État au Budget et le Président-directeur général de Météo France un nouveau contrat d'objectifs couvrant la période 2001-2004. Aux termes de ce contrat, la subvention de l'État, hors la participation française à EUMETSAT, diminue de - 0,3 % en euros constants ; la part de reversement des redevances aéronautiques à Météo France progresse quant à elle de 1 % par an.

D. SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Ce nouvel agrégat provient de la dispersion des crédits consacrés à la sécurité routière dans plusieurs bleus budgétaires. Les crédits regroupent les dépenses relatives au délégué interministériel à la sécurité routière et à la formation à la conduite automobile, soit 32,2 millions d'euros.

L'ensemble des moyens accordés à la sécurité routière fait désormais l'objet d'un « jaune » budgétaire associé au projet de loi de finances.

E. INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET INTERNATIONALES

Cet agrégat regroupe les crédits permettant d'assurer, d'une part, les fonctions d'observation, de production et de diffusion d'informations économiques et statistiques, en liaison avec l'INSEE, dans les domaines dont le ministère de l'équipement, des transports et du logement à la charge et d'autre part, de soutenir l'appareil productif (en particulier par l'aide aux PME) et de contribuer à l'évaluation des politiques nationales et à la recherche dans les domaines de la construction, de l'habitat, de l'aménagement et des transports. Une part des crédits est contractualisée dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Les crédits consacrés aux actions économiques et internationales, qui sont essentiellement des dépenses en capital (le crédits de personnel et de fonctionnement se rapportant à l'agrégat sont inclus dans les crédits de l'administration générale, soit 282 emplois et 4,21 millions d'euros de crédits de fonctionnement) diminueront fortement en 2002 (- 11,4 %).

Les diminutions de crédits portent sur les études, les subventions d'équipement dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, le programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres et surtout le fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (dont les crédits passent de 4,1 à 2,9 millions d'euros).

Il semble donc que la composante « recherche » du budget des services communs, déjà très faible dans l'ensemble des crédits (0,4 %) ait été « sacrifiée » pour 2002.

III. L'EXÉCUTION DU BUDGET DES SERVICES COMMUNS EN 2000 ET 2001

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2000

Pour l'ensemble des chapitres de dépenses ordinaires, l'écart entre la loi de finances initiale et l'exécution est négatif de 2,916 milliards de francs. Cet écart s'explique en grande partie par les mouvements de crédits suivants :

a) Des **transferts habituels** effectués en début de gestion de la totalité des inscrits en loi de finances initiale sur les chapitres de personnel 32-92 « Personnels en retraite – Pensions et allocations » et 32-97 « Participation aux charges de pension » , vers le budget des charges communes ;

b) Le **rattachement des crédits de fonds de concours** pour 987,87 millions de francs ;

c) Des **transferts de crédits sur les chapitres de personnel** correspondant à des agents gérés sur le plan statutaire par le ministère de l'équipement, des transports et du logement, mais dont les emplois et les crédits sont inscrits en loi de finances initiale sur d'autres sections budgétaires.

En effet, en cours de gestion 2000, les emplois de la section «services communs » ont été majorés de 4.554 emplois.

Transferts en gestion 2000

Ministères ou autres sections	Emplois
Environnement	1394
Culture	592
Education nationale	36
INSEE	-84
Tourisme	207
Mer (y compris Agriculture)	2409
	4554

Pour les chapitres de dépenses en capital, l'écart est de 298,4 millions de francs en autorisations de programme et de 560,5 millions de francs en crédits de paiement. Ces écarts s'expliquent par les différents mouvements de crédits rappelés ci-dessus ainsi que par les reports de crédits disponibles de la gestion précédente et l'ouverture de crédits liée à la loi de finances rectificative pour 2000.

Par ailleurs, il faut noter que la section « services communs » bénéficie chaque année **d'ouverture de crédits de répartition**. Il s'agit en particulier des crédits correspondant aux opérations retenues par le comité interministériel d'action sociale (CIAS), soit pour les opérations d'investissement qui intéressent les restaurants inter-académiques (crédits rattachés sur le chapitre 57-92), soit pour les programmes de construction de logements sociaux auxquels l'Etat participe financièrement en vue de la réservation de logements destinés aux fonctionnaires (crédits rattachés sur le chapitre 65-45).

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement bénéficie également chaque année de **crédits en provenance de fonds variés**.

Au titre de l'année 2000, on peut citer : le fonds pour la réforme de l'Etat (FRE), le fonds interministériel pour l'accessibilité des constructions recevant du public souffrant d'un handicap (FIAH), le fonds national de la science (FNS), le fonds interministériel de modernisation (FIM).

Il bénéficie également régulièrement de crédits en provenance du chapitre 34-94 des services du Premier ministre « Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique ».

Les mesures intervenues en 2000 à ces titres divers sont précisées dans le tableau ci-dessous :

Référence des arrêtés de répartition (date et JO)	Provenance	Montant des crédits ouverts (en francs)	Chapitres de rattachement
24 juillet 2000 – JO du 13 août 2000	SG Premier Ministre	950 000	34-97
10 août 2000- JO du 27 août 2000	FRE	950 000	34-97
	FRE	450 000	34-60
	FRE	500 000	34-96
	FRE	650 000	34-98
18 août 2000-JO du 27 août 2000	FIM	1 900 000	34-96
12 octobre 2000- JO du 25 octobre 2000	SG Premier ministre	426 000	34-97
11 octobre 2000-JO du 25 octobre 2000	FIAH	916 100 (AP=CP)	57-91
29 mai 2000-JO du 7 juin 2000	FNS	250 000 (CP)	67-58
TOTAL	-	6 992 100	-

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001

1. Le contrat de gestion 2001

Le dispositif du contrat de gestion vise à garantir le respect de l'évolution en volume des dépenses de l'Etat, fixé par le programme pluriannuel d'évolution des finances publiques.

Le contrat est arrêté sur deux points. D'une part un **montant minimal de reports de crédits**, d'autre part une **mise en réserve de crédits** pouvant faire l'objet d'annulations nettes.

Aussi, les crédits mis en réserve pouvant faire l'objet d'une annulation se montent à 1.524.490 euros (10 millions de francs) qui se décomposent ainsi :

- 152.449 euros (1 million de francs) sur le chapitre 57-58 ;
- 609.796 euros (4 millions de francs) sur le chapitre 67-58 ;
- 762.245 euros (5 millions de francs) sur le chapitre 35-65.

De fait, l'arrêté d'annulation du 21 mai 2001 a porté sur 10 millions de francs.

Par ailleurs, les engagements de reports se montent à 9.451.839 euros (620 millions de francs).

2. Les dispositions de la loi de finances rectificative

Le projet de loi de finances rectificative pour 2001 présenté par le gouvernement au conseil des ministres du 14 novembre 2001, procède à des modifications de crédits, dont le montant est toutefois limité par rapport à l'ensemble du budget :

- **il abonde les dépenses ordinaires du budget de 69,87 millions de francs**, principalement pour ajuster aux besoins les frais judiciaires et de réparations civiles (+ 64 millions de francs) ;

- **il majore les dépenses en capital de 132,4 millions de francs en crédits de paiement et 62,5 millions de francs en autorisations de programme** essentiellement au profit de l'équipement immobilier des services (+ 61,3 millions de francs) pour faire suite à des cessions immobilières et remettre en état la direction départementale de l'équipement (DDE) de Toulouse. Le reste des crédits, soit 1,3 million de francs, abonde la contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements destinés à des fonctionnaires.

- **il annule 40,99 millions de francs de dépenses ordinaires** sur le chapitre 31-90 consacré aux rémunérations de personnel et 9 millions de francs de crédits de paiement et 2 millions de francs d'autorisations de programme pour les dépenses en capital. Il s'agit des crédits destinés à la recherche scientifique et technique et des subventions d'équipement à l'institut géographique national.

CHAPITRE II UN BUDGET QUI DOIT ÊTRE RÉFORMÉ

I. LA NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE ET DE RECOURIR À DES INDICATEURS DE RÉSULTATS

A. UN BUDGET TROP INSTABLE

La loi n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances réformant l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 crée de nouvelles obligations en matière de présentation budgétaire et prévoit la répartition des crédits budgétaires sous forme de missions et de programmes. L'idée est évidemment de permettre un meilleur contrôle du Parlement sur la dépense publique et de disposer d'indicateurs précis de résultats.

A cet égard, votre rapporteur note que **le budget des services communs est encore très éloigné des objectifs de clarté et d'évaluation de la dépense publique**. Le ministère de l'équipement, des transports et du logement devra amplifier ses efforts s'il veut être prêt pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi organique.

Dans ses présentations des deux années écoulées, votre rapporteur avait souligné comme « exigence démocratique » la nécessité de stabiliser la présentation du budget des services communs.

Ce budget est affecté de modifications de nomenclature chaque année, sous la forme de transferts, qui rendent toute analyse détaillée des crédits impossible : 28 mouvements de crédits en 2000, 24 mouvements en 2001...le budget pour 2002 compte encore 18 mouvements de crédits, dont 7 transferts internes et 11 transferts entre sections.

Même si l'on constate une légère amélioration, le budget des services communs continue d'être l'un des plus instables et donc des plus difficiles à comparer d'une année sur l'autre.

Cette année, les modifications s'expliquent par des redéploiements internes dont l'objet réel n'est jamais indiqué et par des transferts en provenance principalement de la section « Mer » mais aussi des affaires

étrangères, de la ville, des services généraux, de l'outre-mer, de l'environnement, du tourisme et des transports.

Votre rapporteur note que la Cour des comptes a réalisé une monographie du budget de l'équipement et des transports dans son rapport sur les lois de finances pour 2000. Bien que dotée de moyens efficaces et d'une expertise reconnue, la Cour a peiné à retracer l'évolution des crédits, notamment s'agissant du budget des services communs.

La Cour a très bien résumé la situation à laquelle se trouve également confronté un rapporteur des crédits des services communs : *« Tant la variété des supports budgétaires du domaine équipement et transports que les multiples variations de périmètres enregistrées au cours des cinq années passées mettent en évidence la mauvaise lisibilité des moyens mis en œuvre pour ces politiques publiques et l'opacité des évolutions. »*

La Cour précise également : *« si les bleus décrivent les emplois et les crédits transférés, ils sont généralement elliptiques ou muets quant à la réalité administrative que ces transferts recouvrent. »* et encore *« la reconstitution de ces opérations (transferts) nécessite l'examen détaillé de tous les bleus concernés, soit au minimum deux bleus pour chaque transfert. Il est en outre souvent nécessaire de se reporter aux tableaux de changement de nomenclature produits annuellement par la direction des affaires financières et de l'administration générale ainsi qu'aux volumes blancs des nomenclatures d'exécution. »*

B. DES INDICATEURS DE RÉSULTATS INEXISTANTS

Comme l'an dernier, votre rapporteur rappelle que **le ministère de l'équipement, des transports et du logement gagnerait beaucoup à présenter ses crédits budgétaires en fonction de leurs affectations à des politiques publiques et à améliorer ses indicateurs de résultats**, qui manquent aujourd'hui de pertinence.

Le ministère a des efforts à réaliser. En effet, il n'est pas encore capable d'assurer le simple suivi de ses effectifs.

Une méconnaissance des effectifs

La Cour des comptes a demandé au ministère de l'équipement, des transports et du logement que les données les plus récentes sur les emplois et les effectifs, alors relatives à 1996, lui soient fournies mais les réponses du ministère aux investigations de la Cour ont été tardives : les informations essentielles sur les effectifs réels n'ont pu être transmises qu'en 1999.

Selon la Cour, ces difficultés étaient dues à **l'incapacité du ministère à dénombrer ses effectifs réels en l'absence d'outils de gestion performants.**

Ce n'est qu'au prix de longs travaux de synthèse à partir de données papier que le ministère a pu fournir les éléments sur les effectifs réels avec un an et demi de retard, en raison notamment d'un certain cloisonnement entre les services gestionnaires. Encore faut-il noter que sur un certain nombre de points, les données divergent de celles établies par le contrôleur financier central. Le ministère a néanmoins signalé à la Cour sa volonté d'améliorer le suivi des effectifs réels par la mise en oeuvre de nouveaux outils informatiques.

Désormais, **des tableaux de répartition des emplois sont disponibles, ce qui est un progrès, mais ils ne sont renseignés que pour les années passées (1999 et 2000) alors que l'on débat des choix budgétaires pour 2002...**

Par ailleurs, **les tableaux fournissent des indicateurs de coûts et non de résultats, hormis l'existence d'indicateurs pour la météorologie** sur la fiabilité des prévisions, le nombre de publications au niveau international et le nombre de bulletins émis par agent.

Cette exception s'explique sans doute par **l'existence d'un contrat d'objectifs** signé le 22 mars 2001 entre le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, la secrétaire d'État au Budget et le Président-directeur général de Météo France pour la période 2001-2004. Des objectifs sont donc fixés pour les années 2001 et 2002 qui permettront ensuite d'apprécier ou non leur réalisation (augmentation de 80 % à 83 % des mises en vigilance pertinentes, progression de 96 à 97 % de la proportion de bons résultats à 8 jours...). Certains des indicateurs sont des indicateurs internationaux et scientifiquement validés.

L'existence de ces indicateurs est aujourd'hui l'exception, même pour les établissements subventionnés comme l'Institut géographique national.

C. L'ABSENCE D'OBJECTIFS: L'EXEMPLE DE L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL

L'an dernier, votre rapporteur avait souligné que la faible progression des crédits de l'IGN n'est pas liée à des gains de productivité, mais traduisait un certain attentisme après la fin du contrat d'objectif entre l'IGN et l'Etat et alors qu'aucun nouveau contrat n'avait été signé.

Après la parution du rapport du député M. Guy Lengagne, qui s'était vu confier, par le Premier ministre au printemps 1999, une mission de réflexion sur les perspectives d'évolution de l'information géographique et ses conséquences sur l'activité de l'IGN, des groupes de travail s'étaient mis en place et votre rapporteur estimait nécessaire que leur réflexion aboutisse rapidement à la redéfinition et à la modernisation du rôle de l'IGN et de ses engagements vis-à-vis de l'Etat, mais également des collectivités locales, et d'une manière générale de l'ensemble de ses clients.

Malheureusement, la situation a encore peu évolué : les recommandations de M. Guy Lengagne, remises le 30 septembre 1999, ont fait l'objet en 2000 d'une instruction interministérielle qui a abouti à un relevé de décisions seulement le 19 février 2001.

Ce relevé de décisions interministérielles confirme les missions concernant les activités de recherche et développement, les activités de formation, la réalisation des référentiels de base et la production des référentiels cartographiques. Il confie à l'IGN une nouvelle mission : l'élaboration et la gestion du référentiel à grande échelle (RGE) de précision métrique contenant divers objets géoréférencés (composantes orthophotographique, topographique, parcellaire et adresse), devant couvrir le territoire national avant la fin des contrats Etat - Régions du XIIème plan.

Une convention de coopération entre la Direction Générale des Impôts (DGI) et l'IGN a été signée le 28 février 2001. Cette convention précise les modalités de fourniture par la DGI des données cadastrales numérisées permettant à l'IGN de réaliser la composante parcellaire du RGE.

Le ministère annonce qu'un nouveau contrat d'objectifs s'appuyant sur le relevé de décisions interministérielles, explicitant les différents programmes d'activités de l'IGN, les calendriers de réalisation, les modes de financement (subvention de l'Etat et contribution des utilisateurs) et les indicateurs de suivi des réalisations, des moyens et du développement de l'information géographique couvrira la période 2002-2005. Des négociations seraient en cours avec les ministères de tutelle et devraient aboutir à une signature fin 2001.

Votre rapporteur, qui depuis au moins deux ans, demande la signature d'un contrat précisant les objectifs et les moyens de l'IGN, estime qu'il serait temps que ce contrat soit signé, alors que le troisième et dernier contrat de plan signé entre l'IGN et l'Etat a pris fin en 1997.

II. DES DÉPENSES DE PERSONNEL MAL ÉVALUÉES, DE PLUS EN PLUS ÉLEVÉES ET RIGIDES

A. UNE AUGMENTATION PRÉVISIBLE

L'an dernier, votre rapporteur soulignait que la modération salariale expliquait, pour l'essentiel, la stabilisation du budget des services communs et notait le moindre effort porté sur les réductions d'effectifs, dont la conséquence devait être, inéluctablement, une hausse des dépenses à moyen terme : *« en conclusion, votre rapporteur se féliciterait de la stabilité du budget de personnel et de fonctionnement des services communs pour 2001, si elle n'était excessivement fragile, en raison des inévitables accords salariaux qui, en l'absence d'efforts sur le niveau des effectifs, ne manqueront pas d'augmenter les dépenses de personnel du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Il regrette à ce titre qu'aucune étude approfondie ne permette de mesurer exactement le niveau des besoins tant en personnel qu'en moyens de fonctionnement des différents domaines d'action du ministère. »*

Cette remarque se confirme dès 2002, avec une hausse du budget de près de 3 %, qui résulte d'une part de l'augmentation des emplois du ministère et d'autre part des accords salariaux.

1. Le retour à la hausse des emplois

En 1999 et 2000, le ministère de l'Équipement, des transports et du logement avait procédé à la suppression de 875 postes. Le renversement de tendance a lieu en 2001, avec 13 créations nettes d'emplois. **Pour 2002, le mouvement s'amplifie avec 241 créations nettes d'emplois** (ramenées à 222 si l'on tient compte des 19 emplois non budgétaires supprimés dans les établissements publics).

On remarquera que les créations nettes d'emplois les plus significatives concernent les inspecteurs du permis de conduire et les agents d'exploitation des travaux publics de l'État.

Détail des créations d'emplois en 2002

a) **Mise en œuvre des politiques nouvelles : 77 emplois sont créés pour répondre aux enjeux des nouvelles politiques mises en place dans le cadre de la politique urbaine, du logement et de l'aménagement du territoire.** Ces emplois sont décomposés comme suit :

22 Ingénieurs des travaux publics de l'Etat

22 Attachés administratifs des services déconcentrés

33 Secrétaires administratifs des services déconcentrés

b) **Formation du conducteur : 77 emplois** destinés à améliorer les conditions de passage de l'examen du permis de conduire et à faire face à l'allongement de la durée de l'épreuve, décomposés comme suit :

5 délégués du permis de conduire

72 inspecteurs du permis du conduire

c) **Exploitation : 85 emplois** destinés à renforcer les équipes affectées à l'exploitation des infrastructures, à la surveillance du trafic et des tunnels, aux interventions d'urgence, à la viabilité hivernale du réseau routier et à l'exploitation des voies navigables. Ces 85 emplois se décomposent comme suit :

9 chefs d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'Etat

57 agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat

19 ouvriers des parcs et ateliers (hors compte de commerce)

d) **Inspection du travail et contrôle des transports : 10 emplois** destinés à améliorer les contrôles et la sécurité des transports, notamment routiers.

5 contrôleurs du travail

5 contrôleurs des transports terrestres

Par ailleurs, les établissements publics subissent des réductions d'emplois, qui concernent exclusivement Météo-France.

Evolution des emplois à Météo-France

Transformations d'emplois (loi 2 déc 92)	- 2
Suppressions d'emplois budgétaires	- 42
Créations d'emplois non budgétaires	+ 25
Total	- 19

Ensuite, la mise en œuvre de l'article 34 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (conséquence de la jurisprudence Berkani du tribunal des conflits) conduit à la création de 983 emplois d'agents contractuels, dont 969 inscrits sur le budget des services communs. Il s'agit de la création d'emplois publics pour les personnels de service qui étaient auparavant sous statut privé.

Agents contractuels (budgétaires)	+969
Agents contractuels Météo-France (non budgétaires)	+ 14
Total	+ 976

En comptant les mesures d'ordre et le transfert de plus de 2.500 emplois du budget « mer »¹, les effectifs passent de 97.957 à 101.648 emplois.

Evolution des emplois des services communs 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002	98/2002
Réductions/augmentations	- 1000	- 490	- 385	+ 11	+ 242	- 1.622
effectifs totaux (y.c transferts)	100.246	99.405	98.341	97.957	101.648	+ 1.402

Malgré un relâchement de la rigueur budgétaire en 2001 et surtout 2002, un bilan sur cinq ans montre une réduction nette de 1.622 emplois, soit 2 % des effectifs globaux. Cependant, comme le souligne la Cour des comptes, sur la période 1996-1999, la part du ministère est restée voisine de 4,5 % bien que 2.000 emplois aient été perdus ; le secteur du transport aérien a été favorisé, le secteur maritime préservé, les suppressions ayant principalement porté sur le reste.

En 2000, les effectifs se répartissent comme suit (un changement de présentation ne permet pas une comparaison exacte d'une année sur l'autre. Aucune donnée prévisionnelle n'est disponible pour 2001 et 2002).

¹ Transfert que l'Assemblée nationale a refusé.

Répartition des effectifs

	1999	2000
Administration centrale	3.941	3.981
services opérationnels et administratifs	88.186	92.916
routes et sécurité routière	46.450	49.766
<i>travaux neufs</i>	<i>4.584</i>	<i>5.805</i>
<i>entretien, exploitation</i>	<i>41.866</i>	<i>43.121</i>
<i>Examens du permis de conduire</i>		840
Transport		1574
Aménagement et multimodalité		385
Contrôle des transports		796
Inspection du travail des transports		393
habitat	1.909	2.116
aménagement, urbanisme, études, constructions publiques	15.110	15.435
navigation intérieure	5.428	5.217
activités maritimes	2.944	2.330
bases aériennes	1.780	1.968
autres activités régaliennes et administration générale	14.565	17.980
services spécialisés du réseau technique	5.071	
centres d'études techniques	3.907	
SETRA et autres organismes	1.164	
services de formation initiale et continue	969	970
TOTAL	98.167	97.867

Source : bleu budgétaire

2. Une « rigidification de la dépense »

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances 2000, la Cour des Comptes déclare, en parlant des crédits du ministère de l'équipement et des transports que d'une part « *la période (1996-2000) s'est avérée clairement défavorable à ce domaine budgétaire* » et que d'autre part « *la part des dépenses de personnel augmente dans cet ensemble en diminution* ».

La Cour estime que « *les charges de pensions et de cotisations, sur lesquelles le ministère n'a pas de prise, sont responsables de l'accroissement total* » et parle de « *rigidification de la dépense* ».

Cette affirmation est d'autant plus vraie dans le budget 2002, où les crédits augmentent en raison essentiellement de la revalorisation du point fonction publique sur la période 2000-2002, des revalorisations indemnitaires et de l'ajustement des cotisations sociales pour un total de près de 100 millions d'euros.

Le poids des services votés est très important dans le budget des services communs : 97 % des crédits en 2002.

Chapitres	services votés en euros	Total 2002 en euros
31-90	1 840 135 891	1 912 014 091
31-92	13 860 438	14 651 840
31-93	84 095 291	84 310 335
31-94	329 486 329	355 554 011
31-95	27 833 570	23 189 219
32-92	66 514 000	66 514 000
32-97	894 861 572	898 200 000
33-90	238 148 930	246 728 075
33-91	60 146 773	62 085 502
33-92	22 532 532	22 733 132
	3 577 615 326	3 685 980 205
poids des services votés	97 %	

En 2002 la réduction des services votés concerne seulement la suppression de 8 emplois d'inscrits maritimes, et la réduction des moyens de fonctionnement des services à hauteur de 1.839.852 euros (12 millions de francs) sur les chapitres 34-97 et 34-98.

B. LES APPRÉCIATIONS SÉVÈRES PORTÉES PAR LA COUR DES COMPTES SUR LA GESTION DES PERSONNELS ET LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION

1. De nombreuses irrégularités dans la gestion des personnels

La Cour a constaté que les emplois budgétaires inscrits en loi de finances initiale ne rendent compte que très imparfaitement du nombre et de la consistance des emplois.

Il faut, en effet, dénombrer quatre types d'emplois supplémentaires pour avoir une vue complète du total des emplois gérés par ce ministère :

- des transferts d'emplois budgétaires en provenance de plusieurs ministères augmentent sensiblement le nombre total des emplois ;

- des « emplois sur crédits », dont certains sont identifiés dans le « vert budgétaire » tandis que d'autres n'apparaissent pas dans ce fascicule, accroissent également le nombre des emplois ;

- des modifications substantielles de la consistance des emplois inscrite en loi de finances ont lieu sous la forme de « surnombres » compensés par des « blocages d'emplois », certains de ces surnombres étant identifiés dans le «vert budgétaire», d'autres relevant, en revanche, de pratiques de gestion ;

- enfin, la Cour a décelé, au-delà de ces cas dont le ministère a connaissance, des situations locales d'agents supplémentaires travaillant au bénéfice de certains services déconcentrés.

De nombreuses irrégularités : les emplois sur crédits et les surnombres

Des emplois peuvent être simplement mentionnés dans le «vert» budgétaire en crédits sans que des emplois budgétaires soient inscrits.

C'est par exemple le cas de 324 « emplois » d'élèves-ingénieurs des travaux publics de l'Etat. Ces élèves sont pourtant positionnés sur des échelons qui font partie de leur carrière : l'absence d'emplois budgétaires est anormale. Le ministère finance aussi 173 agents (dont 2/3 d'agents SNCF) au chapitre 31-92, ou encore, 411 « emplois » d'agents en congé de longue durée au chapitre 33-91 de « prestations sociales versées par l'État ». Enfin, 2.519 emplois de l'école nationale des ponts et chaussées et de l'institut géographique national sont financés via les chapitres 36-50 et 36-65 du budget.

Des « emplois sur crédits » n'apparaissent pas dans le «vert» budgétaire : il s'agit d'emplois résultant de recrutements irréguliers :

- **les « vacataires permanents ».** La situation des « médecins vacataires » n'a pas été régularisée bien qu'elle soit incompatible avec les règles du droit de la fonction publique.

- **les femmes de ménage et les gardiens :** les crédits de fonctionnement du chapitre 34-97 servent à rémunérer 905 « emplois » de femmes de ménages ou de gardiens. Tous ces recrutements sont irréguliers du point de vue du droit budgétaire car la rémunération doit être imputée sur des crédits de rémunération et non sur des crédits de fonctionnement. Ces agents qui occupent des emplois permanents ont été recrutés sans emploi budgétaire. Ils sont également irréguliers au regard des règles du droit de la fonction publique.

- **les surnombres :** le premier type de surnombres est prévu par le Vert lui-même et c'est ainsi qu'en 1996, 819 surnombres étaient autorisés expressément et gagés par autant d'emplois bloqués. De telles pratiques ont pour objet d'ajuster la situation réelle des effectifs aux emplois. Rien ne semble pourtant s'opposer à ce que l'on ajuste les emplois budgétaires eux-mêmes en loi de finances. Ce système complexe de surnombres autorisés et de gages aboutit en fait à afficher des types d'emplois budgétaires erronés : avant même d'énumérer les emplois, on prévoit de « procéder autrement » en gestion, en finançant des postes de contractuels sur des emplois budgétaires théoriquement dévolus à des personnels titulaires.

D'autres surnombres sont autorisés par des lettres de la direction du budget qui permettent de déroger aux autorisations données en loi de finances. Le cas le plus ancien et le plus caractéristique du contournement des autorisations budgétaires est celui des ingénieurs des ponts et chaussées. Des lettres successives de la direction du budget ont autorisé des surnombres dans les grades d'avancement (ingénieur en chef et ingénieur général) ce qui aboutit à une pyramide réelle des emplois qui n'est conforme ni au statut, ni à la loi de finances. L'instauration de surnombres, en principe temporaires mais en fait souvent pérennes, par des lettres de la direction du budget sans valeur juridique, est contraire à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

L'examen de certaines situations locales témoigne de nombreuses irrégularités : la direction de l'équipement de Mayotte a ainsi pu employer environ 520 agents non titulaires, rémunérés sur le chapitre 31-90 du budget des « services communs », mais sans emplois budgétaires et des agents départementaux ont été « prêtés gratuitement » à la DDE du Var

2. Des rémunérations majorées de façon irrégulière

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 2000, la Cour des comptes note que « *une partie des activités des services déconcentrés du METL, représentant une masse financière importante principalement en faveur de la voirie routière, n'est pas directement lisible dans le budget de l'État* », en désignant le compte de commerce des opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement.

Par ailleurs, dans son rapport sur la fonction publique en juin 2001, la Cour dénonce les rattachements de fonds de concours irréguliers

Elle note que le chapitre 31-90 est abondé de près de 40 millions de francs par dix fonds de concours dont cinq (deux fonds provenant de contributions départementales, trois fonds qui sont des versements de la SNCF, des entreprises de transports et des exploitants de remontées mécaniques) représentent à eux seuls 97 % des rattachements. Le rattachement de ces fonds est irrégulier, car l'ordonnance du 2 janvier 1959 impose que soient déterminées en loi de finances les ressources permettant de couvrir les charges permanentes. La Cour note que la direction du budget a annoncé qu'un progrès avait été enregistré en 2000 avec la suppression du fonds de concours alimenté par la contribution des armateurs et destiné à couvrir les frais du conseil supérieur de la marine marchande qui comprenaient des dépenses de rémunération mais que, en pratique, cette évolution est plus que modeste, dans la mesure où le rattachement en question ne se montait qu'à 1.658 F en 1997.

En 1997, près de la moitié des ressources destinées aux régimes indemnitaires des agents du METL n'étaient pas issues de crédits budgétaires mais provenaient des fonds de concours et des « rémunérations accessoires ».

Votre rapporteur spécial a interrogé le ministère sur ces rémunérations accessoires, et celui-ci lui a fait la réponse suivante.

Réponse du ministère de l'équipement, des transports et du logement concernant les crédits de rémunérations

Le compte de commerce des opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement est un compte spécial du Trésor, chargé du suivi des opérations d'un service public présentant un caractère industriel et commercial à titre accessoire.

Ses opérations sont prévues, autorisées, exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général de l'État, excepté en ce qui concerne la règle de disponibilité des crédits.

L'évaluation des dépenses et des recettes prend une forme prévisionnelle et leur montant n'a qu'un caractère indicatif. Ces opérations ne sont pas de nature budgétaire au sens habituel du budget général de l'État.

Les opérations des comptes de commerce sont comptabilisées en solde dans le budget général de l'État. Le solde prévisionnel d'exécution est donc le seul élément agrégé figurant avec l'ensemble des crédits de la LFI. Le solde d'exécution effectivement dégagé est inscrit en loi de règlement.

L'observation de la Cour des comptes, selon laquelle « *une partie des activités des services déconcentrés du METL, représentant une masse financière importante principalement en faveur de la voirie routière, n'est pas directement lisible dans le budget de l'État* », provient de la spécificité des prévisions de recettes et de dépenses du compte 904-21.

Les prestations réalisées par les parcs départementaux dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation de la route sont assujetties aux aléas climatiques, à l'urgence des interventions et aux fluctuations économiques. Le compte de commerce constitue l'instrument approprié qui permet d'intégrer, au plan de la gestion financière, les contraintes inhérentes à ces interventions.

Cette observation mérite d'être pondérée pour ce qui concerne la gestion des parcs des directions départementales de l'équipement centralisée dans le compte 904-21 : dans le cadre de l'arrêté du compte général de l'administration des finances, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie transmet avant le 31 juillet à la Cour des Comptes le compte de gestion afférent aux opérations comptables du compte 904-21 relevant de l'exercice antérieur, complété des comptes établis par chacun des parcs selon les normes du plan comptable général et validés par l'agence comptable avant production de la synthèse nationale. Pour chaque exercice, ces comptes (99 comptes + compte de la DREIF + compte de l'agence comptable et la synthèse nationale) sont produits, à cet effet, à la direction générale de la comptabilité publique dans le courant du mois de juin. Ces documents retracent, en lecture directe, l'ensemble des produits et des charges du compte 904-21 issus des comptes de résultat, ainsi que l'ensemble des éléments d'actifs et de passifs inscrits au bilan du compte 904-21, afférents aux activités des parcs des DDE principalement en faveur de la voirie routière.

C. DES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS QUI NE SONT PAS CLAIREMENT EN RAPPORT AVEC L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DU MINISTÈRE

Selon le ministère de l'équipement, des transports et du logement lui-même, il ressort de l'analyse des chiffres d'affaires des parcs de l'équipement de 1993 à 2000 que la commande cumulée de l'Etat et des départements est quasiment stable. Pour 2000, le montant de la part du chiffre d'affaires des départements s'élève à 2,745 milliards de francs, il représente 54,7 % environ du chiffre d'affaires total du compte de commerce retraçant l'activité des parcs.

Globalement les missions conduites par les directions départementales de l'équipement pour le compte des conseils généraux restent stables tant en volume qu'en nature. À l'exception des cas où il y a recours à l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992, l'organisation des services n'évolue pas de manière significative. Le ministère de l'équipement estime qu'il devrait en être ainsi encore pour 2002.

Les missions des directions départementales de l'équipement

Les DDE interviennent donc dans les domaines de l'aménagement et du développement des territoires, de l'urbanisme, de l'habitat, du logement, du bâtiment, des constructions publiques et des transports. En matière de routes, de voies navigables, de ports maritimes et de bases aériennes, les DDE construisent et modernisent les infrastructures et en assurent l'entretien et l'exploitation. Elles participent activement à la politique d'amélioration de la sécurité routière. Elles contribuent directement à la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement et de prévention des risques naturels. Elles assurent enfin des missions de défense et de sécurité civile ; elles ont été très sollicitées lors des tempêtes de décembre 1999, lors du naufrage de l'Erika, ou encore dans le cadre du dispositif de lutte contre la fièvre aphteuse.

En tant que service de l'État, les DDE exercent des missions régaliennes, comme l'application du droit des sols, mais interviennent également comme service constructeur d'autres ministères (Défense, Justice, Santé, Education Nationale). Par ailleurs, elles sont mises à la disposition de certaines collectivités locales, comme, par exemple, pour l'instruction des permis de construire pour le compte des communes, ou l'entretien et l'exploitation des routes départementales pour le compte des conseils généraux. Elles assurent, en outre, des missions de proximité, de conseil, d'assistance et des prestations d'ingénierie publique pour les collectivités territoriales et leurs groupements. Enfin, les DDE peuvent réaliser certaines prestations en régie comme quelques travaux d'entretien routier.

Les évolutions récentes ont conduit les DDE à développer les études prospectives et les outils de connaissance des territoires, pour une meilleure prise en compte des enjeux locaux dans la mise en œuvre des politiques nationales, notamment en matière d'environnement, et pour favoriser, en liaison avec les collectivités territoriales, le développement durable.

Dans un contexte où la demande de la société se fait plus exigeante, les DDE ont fortement développé leurs actions dans les champs de la protection contre les risques, qu'ils soient d'origine naturelle ou technologique, et de la sécurité civile. Ces missions commencent par la connaissance des risques, la prévention et la prévision, se poursuivent par l'intervention des services en situation de crise et se concluent par le retour d'expériences de ce type d'événement.

Enfin, dans le domaine des routes, les DDE ont fait évoluer leurs interventions de l'entretien traditionnel à une politique d'exploitation du réseau et de diffusion de l'information routière mieux à même de prendre en compte les attentes de l'utilisateur.

Dans les domaines des voies navigables, des affaires maritimes et de l'aviation civile, le ministre de l'équipement, des transports et du logement dispose en plus des DDE de services déconcentrés spécialisés (services de la navigation, services maritimes, directions des affaires maritimes, directions de l'aviation civile).

Source : METL

III. LES DÉPENSES « HORS PERSONNEL »

A. LA POURSUITE DE LA MODÉRATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement du ministère de l'équipement, des transports et du logement font l'objet, depuis plusieurs années déjà, de mesures d'économies. Hors prise en compte du crédit-bail de l'Arche de la Défense, les moyens de fonctionnement des services centraux ont diminué de 12,2 % sur la période 1998-2002 et les moyens des services déconcentrés de 8,22 %.

(en pourcentage)	1998	1999	2000	2001	2002	Total 1998/2002
Moyens de fonctionnement des services centraux	-0,41	-2,45	+9,08	+0,25	+2,09	+ 8,50
hors EPAD	-0,41	-2,45	-12,27	0,31	+2,58	- 12,24
Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	- 0,87	-2,06	-1,51	-0, 54	-1,39	- 8,22

Selon les services du ministère, après une série d'années à la baisse (diminution de près de 30 % des moyens budgétaires de fonctionnement des services entre 1991 et 1997), les moyens de fonctionnement mis à disposition des services «ont atteint des seuils qu'il n'est plus possible de franchir». Selon les services, en effet, si des efforts de productivité peuvent permettre des économies de l'ordre de 2 % par an, des moyens importants seront nécessaires au titre de l'évolution de la demande de formation et des mesures

nouvelles doivent être prises en compte. De plus, la mise en œuvre de nouvelles techniques de l'information et des nouveaux outils informatiques nécessitent un renouvellement important du parc informatique et des dépenses accrues en matière de liaisons téléphoniques. En outre, la mise en place de l'accord de réduction du temps de travail va induire des coûts supplémentaires, notamment en matière d'installation de matériels de contrôle des horaires.

B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT SACRIFIÉES

L'an dernier, votre rapporteur s'était fait l'écho d'un constat alarmant concernant le patrimoine du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Les services indiquaient en effet que « les moyens budgétaires n'ont pas permis d'engager des actions significatives au-delà des premières priorités et en particulier en ce qui concerne le maintien en état du patrimoine. Aucune véritable politique de maintenance préventive n'a pu être mise en œuvre depuis plusieurs années. Faute d'une maintenance mieux assurée, un risque réel de dégradation du patrimoine se profile dans les prochaines années. » Aucune opération lourde nouvelle n'avait été engagée depuis 1995. Selon le ministère un programme pluriannuel d'un milliard de francs était envisagé pour remédier à cette situation.

Il apparaît aujourd'hui que suite aux recommandations citées l'an dernier, grâce à un effort de gestion interne et par redéploiement de crédits sur le chapitre des moyens de fonctionnement des services déconcentrés, le ministère a décidé d'augmenter de 35 % les crédits de maintenance du patrimoine, ce qui constituerait une amélioration de la situation antérieure sans toutefois permettre une maintenance complète et efficace du patrimoine géré.

Votre rapporteur note toutefois que les dotations budgétaires semblent traduire l'inverse de cette priorité : les crédits à l'équipement immobilier des services sont réduits de 60 % pour 2002 (la LFI 2001 prévoyait 9,7 millions d'euros, mais le report de crédits non consommés en 2000 s'est élevé à 19,8 millions d'euros).

Au-delà de la question importante de l'entretien du patrimoine, votre rapporteur s'inquiète aujourd'hui des réductions significatives des crédits consacrés aux programmes d'études et de recherche.

Le programme PREDIT 2, consacré à l'innovation dans les transports terrestres, s'est clôturé en juin 2001 et un nouveau programme, le PREDIT 3, fait actuellement l'objet d'une définition autour de trois enjeux (assurer la mobilité durable des biens et des personnes, accroître la sécurité des systèmes de transport, améliorer l'environnement en participant aux objectifs de réduction des gaz à effet de serre et de réduction du bruit). Il apparaît que six

thématiques d'orientation sont en cours de construction au travers de groupes de travail chargés de la programmation pour les cinq années à venir.

Une fois de plus, **votre rapporteur regrette que le ministère attende la fin d'un programme de recherche pour réfléchir au nouveau programme**, dont la mise en œuvre pourra prendre des mois, voire dans le cas de l'IGN, des années. Il s'inquiète de réductions corrélatives de crédits, les crédits d'équipement du PREDIT étant réduits de 27 % pour 2002 et les crédits d'équipement du fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (FARIT) de 28 %.

D'une manière générale, toutes les dépenses en capital souffrent de la prééminence presque écrasante des dépenses de personnel dans le budget des services communs puisqu'au total, les crédits d'équipement de l'Etat et de subventions d'équipements chutent de 14,5 % pour 2002.

CONCLUSION

En conclusion, votre rapporteur note que le budget des services communs du ministère de l'équipement, des transports et du logement, repart à la hausse pour 2002, après une évolution modérée en 2001.

L'augmentation des emplois et les inévitables mesures de revalorisation des rémunérations publiques sont la cause de cette hausse.

Cette progression des dépenses de personnel se réalise une nouvelle fois et de manière très nette au détriment des dépenses d'investissement des services communs.

Votre rapporteur estime que seule une modernisation de la gestion du ministère, comme le préconise également la Cour des comptes, permettrait de revoir le poids des services votés et de procéder aux redéploiements de personnel nécessaires pour accompagner l'évolution des missions du ministère.

MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

1 - majoration de crédits de 622.326 euros en dépenses ordinaires dont 547.931 euros sur l'article 31-94/10 (indemnités et allocations diverses – cabinets du ministre et des secrétaires d'Etat) et 74.395 euros sur l'article 34-98/11 (ministre de l'équipement, des transports et du logement, réceptions et relations publiques).

Il s'agit d'accompagner la réforme des fonds spéciaux par une revalorisation des lignes budgétaires correspondant aux indemnités et frais de fonctionnement pris en charge jusqu'alors par ces fonds spéciaux.

2 - minoration de crédits de 78.944.954 euros sur le titre III de l'état B (dépenses ordinaires des services civils – mesures nouvelles) .

Cette minoration a été réalisée en contrepartie d'une majoration du même montant sur la section « mer ».

Cet amendement adopté à l'initiative M. Guy Lengagne, rapporteur spécial des crédits de la mer, a pour objet de **maintenir les crédits des 2.522 emplois consacrés à la mer dans le sous-fascicule correspondant**, alors que le projet de loi de finances proposait d'intégrer les personnels de la Mer au sous-fascicule « services communs », qui regroupe déjà la très grande majorité du personnel du ministère.

Maintenir les crédits des personnels de la mer dans le sous-fascicule correspondant est une simple question de présentation : chaque année, les crédits sont transférés en gestion au budget des services communs car la gestion de tous les personnels du ministère de l'équipement, des

transports et du logement est centralisée, dans un souci d'efficacité. On observera que la section des services communs regroupe déjà les personnels qui se consacrent aux différentes activités du ministère (logement, transports, urbanisme, sécurité routière etc...) mais une exception serait faite pour le personnel de la Mer.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi du mercredi 17 octobre 2001, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, puis de **M. Aymeri de Montesquiou**, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, des transports et du logement : I. services communs, sur le rapport de **M. Jacques Pelletier, rapporteur spécial**.

M. François Trucy s'est interrogé sur les créations nettes d'emploi au ministère de l'équipement, des transports et du logement, et notamment sur les emplois en faveur des inspecteurs du permis de conduire. **M. Jacques Pelletier, rapporteur spécial**, a répondu qu'il conviendrait d'interroger le ministre sur les objectifs des créations d'emploi au ministère de l'équipement, des transports et du logement, tout en soulignant que sur le terrain il constatait que les directions départementales de l'équipement n'avaient pas toujours les moyens d'accomplir leur mission de manière satisfaisante.

La commission a alors décidé d'attendre l'audition de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, avant de se prononcer sur les crédits de l'équipement, le président rappelant qu'il serait procédé à un seul vote sur l'ensemble des crédits du ministère.

Le mercredi 14 novembre 2001, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de l'Equipement, des transports et du logement pour 2002, le rapporteur spécial regrettant qu'il soit procédé à un seul vote en raison de la nomenclature budgétaire.

Elle a confirmé son vote le jeudi 22 novembre, après avoir pris connaissance des modifications introduites par l'Assemblée nationale.

Réunie le **mercredi 17 octobre 2001**, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président, puis de M. Aymeri de Montesquiou, vice-président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Equipement, des transports et du logement (**I. Services communs**), sur le rapport de **M. Jacques Pelletier, rapporteur spécial**.

Le **mercredi 14 novembre 2001**, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat le **rejet des crédits de l'Equipement, des transports et du logement pour 2002**.

Elle a confirmé son vote le jeudi 22 novembre, après avoir pris connaissance des modifications introduites par l'Assemblée nationale.