

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, 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° 14

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER :

I. – SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial : M. Paul GIROD

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION DES DOTATIONS BUDGETAIRES	6
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	6
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	6
1. <i>Titre III (moyens des services)</i>	7
2. <i>Titre IV (dépenses d'intervention)</i>	11
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	11
1. <i>Titre V (investissements réalisés par l'Etat)</i>	11
2. <i>Titre VI (subventions d'investissement)</i>	12
II. AGRÉGATS	13
A. SERVICES OPERATIONNELS COMMUNS ET ADMINISTRATION GENERALE	13
B. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE	14
C. METEOROLOGIE	14
D. SÉCURITÉ ROUTIÈRE	14
E. INTERVENTIONS ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES	14
III. L'EXÉCUTION DU BUDGET DES SERVICES COMMUNS EN 2001 ET 2002	15
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001	15
1. <i>Le contrat de gestion 2001</i>	15
2. <i>Les dispositions de la loi de finances rectificative</i>	16
B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002	16
1. <i>La gestion 2002</i>	16
2. <i>Les dispositions du projet de loi de finances rectificative</i>	18
CHAPITRE II : UN BUDGET QUI DOIT ÊTRE RÉFORMÉ	20
I. UN EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL APRÈS PLUSIEURS ANNÉES D'AUGMENTATION	20
A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL CRITIQUÉE	20
1. <i>Des créations d'emplois en 2001 et 2002</i>	20
2. <i>Une « rigidification de la dépense »</i>	21
B. UNE RUPTURE DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES	22
1. <i>Une réduction de 774 emplois</i>	22
2. <i>Des mesures complétées par une résorption de la vacance de postes</i>	23

II. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT LÉGÈREMENT REVALORISÉES, MAIS DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT EN BAISSÉ	23
A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN LÉGÈRE HAUSSE APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE BAISSÉ	23
1. <i>Une réduction des moyens sur la période récente</i>	23
2. <i>Une certaine revalorisation en 2003</i>	24
B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT POURSUIVENT LEUR RÉDUCTION	24
1. <i>Des dépenses de recherche fortement contraintes, pour la deuxième année consécutive</i>	24
2. <i>Les dépenses immobilières : une amélioration de la connaissance du parc, mais des moyens encore faibles</i>	25
III. UNE OBSERVATION TOUJOURS D'ACTUALITÉ : LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA PRÉSENTATION DU BUDGET DES SERVICES COMMUNS	29
A. UN BUDGET PEU LISIBLE, MÊME POUR LA COUR DES COMPTES, MALGRÉ DES AMÉLIORATIONS	29
1. <i>Une présentation peu lisible</i>	29
2. <i>Des critiques confirmées par la Cour des comptes</i>	30
B. MIEUX COMPRENDRE L'UTILISATION DE LA DÉPENSE ET FOURNIR DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES FIABLES	31
1. <i>L'absence de réels indicateurs</i>	31
2. <i>La nécessité de porter l'effort sur la connaissance des effectifs</i>	31
3. <i>Un début de réflexion sur la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001</i>	32
CONCLUSION	35
MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	36
EXAMEN EN COMMISSION	37

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 **près 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 : à titre de comparaison, ce budget est plus important que le budget des affaires étrangères (4,1 milliards d'euros) et représente presque l'équivalent du budget de la justice (5 milliards d'euros).

Pourtant, contrairement à des politiques publiques qui mobilisent des moyens beaucoup plus faibles, ce budget ne suscite pas de débat : 99 % des crédits en 2003 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 plusieurs années, votre commission 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.

Des 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, du logement, du tourisme et de la mer s'élèveront à 4,27 milliards d'euros pour 2003, soit une progression modérée de 1 % par rapport à 2002.

Evolution du budget des services communs à structure constante

	Budget voté 2002	PLF 2003	PLF 2003 à structure constante	Evolution
titre III	4163,0	4213,2	4215,5	1,3%
<i>dont personnel</i>	3607,9	3644,7	3647,0	1,1%
<i>dont fonctionnement</i>	555,1	568,5	568,6	2,4%
titre IV	1,5	1,2	1,2	-20,3%
total dépenses ordinaires	4164,5	4214,4	4216,7	1,3%
titre V	10,0	5,2	5,2	-48,0%
titre VI	55,7	52,6	52,6	-5,4%
total dépenses en capital (CP)	65,7	57,8	57,8	-11,9%
total moyens de paiement (DO+CP)	4230,2	4272,3	4274,6	1,0%
<i>total autorisations de programme (AP)</i>	78,6	79,0	79,0	0,4%

(en millions d'euros)

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires représentent 98,6 % 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, du tourisme et de la mer.

Ces dépenses progressent de 1,3 % pour 2003, après une hausse de 2,7 % en 2002.

1. Titre III (moyens des services)

A structure constante, les **moyens des services** progressent de 1,3 % en 2003.

• S'agissant des **dépenses de personnel**, celles-ci connaîtront une augmentation modérée de 1,1 % en 2003 (contre 2,8 % l'an dernier). Les dépenses de personnel atteindront 3,6 milliards d'euros en 2003.

Les principales mesures du PLF 2003 sont détaillées dans le tableau ci-après.

	Impact
mesures relatives aux rémunérations	
incidence en année pleine de la revalorisation du point fonction publique en 2002	2,91
mesures indemnitaires	1,47
NBI encadrement supérieur et ville	1,83
revalorisation indemnitaire de la filière administrative	8,60
revalorisation indemnitaire de la filière exploitation	9,80
mesures statutaires	0,63
	25,24
modification des emplois	
transformation d'emplois	0,65
résorption vacance de postes (1.200)	35,03
réorganisation des services	0,58
réduction du nombre d'emplois (822)	-19,92
création d'emplois (72) sécurité routière	1,85
création d'emplois (3) sécurité maritime	0,09
	18,28
Autres mesures d'adaptation	
augmentation crédits de vacation	0,80
ajustement de crédits pour tenir compte situation réelle personnel	-8,28
ajustement de crédits de cotisations sociales	-8,0
Congé de fin d'activité	-1,0
	-16,48
TOTAL	25,04

(en millions d'euros)

Les mesures relatives aux rémunérations porteront sur 25 millions d'euros environ, l'essentiel provenant de **revalorisations indemnitaires** (+18,4 millions d'euros) devant l'incidence en 2003 de la **revalorisation du point fonction publique** intervenue en 2002 (+2,9 millions d'euros) et l'impact de la nouvelle bonification indiciaire (+1,83 million d'euros).

Par ailleurs, il apparaît que pour 2003, les dépenses de personnel connaîtront une évolution modérée en raison en particulier de **l'effort de réduction du nombre d'emplois**, le nombre de postes budgétaires étant réduit de 774 emplois pour un gain net de 18 millions d'euros.

Les réductions d'effectifs budgétaires dans le PLF 2003

Créations d'emplois	+ 75
Mesures de transfert	- 27
Suppressions nettes d'emplois	- 822
TOTAL	- 774

Toutefois, on peut observer que le gain budgétaire tiré de la réduction du nombre de postes sera plus que compensé par **le coût de la résorption de la vacance de postes**, qui s'élèvera à 35 millions d'euros. Le ministère indique que au titre de 2003 **l'objectif à atteindre est la résorption de 750 postes budgétaires vacants (sur un total de 1.200 d'après le « bleu budgétaire »)**.

De même, on notera que **8,28 millions d'euros sont annulés sur les crédits de rémunération du ministère** « pour tenir compte de la situation réelle des personnels » et **8 millions d'euros sur les charges budgétaires de cotisations sociales**.

Au total, le coût des mesures relatives à la résorption des vacances de postes budgétaires (35 millions d'euros) sera exactement compensé par la réduction du nombre d'emplois budgétaires (18 millions d'euros) et l'ajustement des crédits de rémunérations et de cotisations sociales pour tenir compte de la situation réelle (-16 millions d'euros) auquel il faut ajouter un million d'euros d'économies sur le congé de fin d'activité.

Au total, l'évolution des effectifs budgétaires serait la suivante.

	2002			Variations			2003 (prévisions)*		
	AC ¹	SD ²	Total	AC	SD	Total	AC	SD	Total
A	645	8 781	9 426	1	-102	-101	646	8 679	9 325
B	606	22 656	23 262	-2	137	135	604	22 793	23 397
C	1 162	22 863	24 025	-20	-733	-753	1 142	22 130	23 272
Expl.	0	42 413	42 413	0	-55	-55	0	42 358	42 358
Total	2 413	96 713	99 126	-21	-753	-774	2 392	95 960	98 352

* y compris le transfert d'un agent d'administration centrale et de 3 623 agents des services déconcentrés des chapitres de personnel vers le nouveau chapitre 37-30 (« Expérimentation locale : dotations globalisées »), permettant la mise en place de l'expérimentation de la LOLF dans la région Nord-Pas-de-Calais.

• S'agissant de **la participation de l'Etat aux charges de pensions, celle-ci progresse de 1,2 % en 2003** à 976,7 millions d'euros (contre une progression de 3,6 % l'an dernier).

Il faut constater **une forte augmentation de la participation de l'Etat aux charges du fonds spécial des ouvriers d'Etat** (+ 4,8 millions d'euros, soit +7,2 %) alors que l'augmentation de la contribution pour les pensions des agents du ministère est plus modérée, en proportion (+ 7,2 millions d'euros, soit + 0,8 %).

La participation de l'Etat aux charges de pensions en 2003

participation aux charges du fonds spécial des ouvriers d'Etat	+ 4,8
participation aux charges de pensions du ministère	+ 7,2

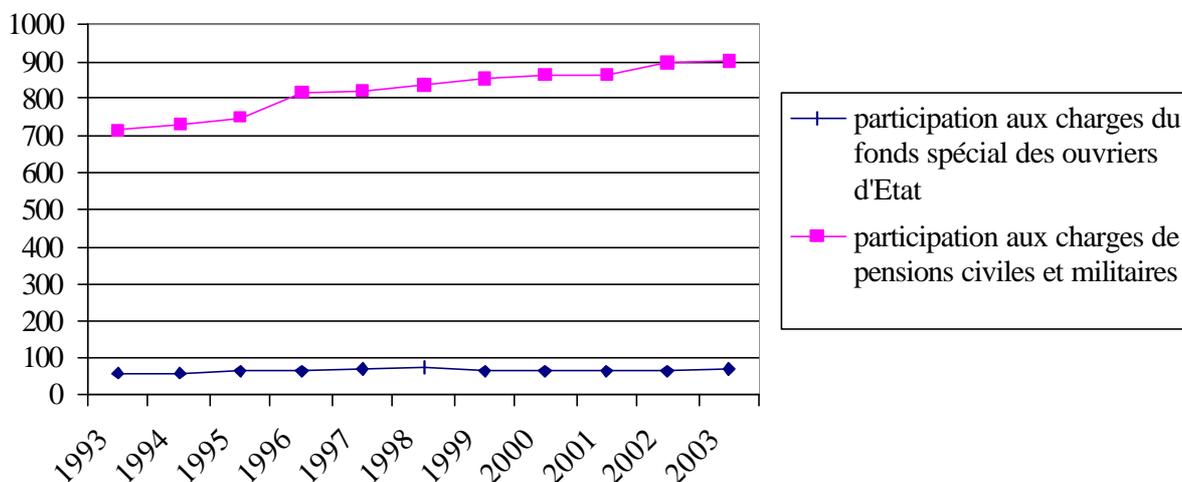
(en millions d'euros)

Toutefois, sur longue période, **on constate une progression importante des charges de pensions du ministère.**

¹ AC : administration centrale

² SD : services déconcentrés

Evolution de la contribution de l'Etat aux charges de pensions



Concernant les **dépenses de fonctionnement, celles-ci progressent de 2,4 % en 2003 (1,8 % l'an dernier), et s'établissent à 568 millions d'euros, soit une progression de 13 millions d'euros.**

La progression des crédits peut être décomposée comme suit.

Mesures relatives à l'emploi	
hausse rémunération Météo-France	0,19
revalorisation salaires Météo-France	0,23
transformation d'emplois Météo-France	0,13
adaptation effectifs Météo-France	1,04
suppression d'emplois Météo-France (10)	-0,32
création d'emplois Météo-France (25)	0,60
ajustement crédits rémunérations Météo-France	0,62
transformation d'emplois ENPC	0,03
transfert de points NBI à l'ENPC	0,03
transformation d'emplois IGN (55)	1,00
	3,54
Moyens de fonctionnement	
dotation générale de décentralisation	0,58
bureau enquête accident	0,24
réduction moyens fonctionnement adm centrale	-0,40
réduction moyens fonctionnement Météo-France	-0,37
réduction des dépenses informatiques	-4,40
nouveaux projets informatiques	4,20
moyens fonctionnement services déconcentrés	3,00
moyens fonctionnement administration centrale	1,69
moyens fonctionnement sécurité routière	4,66
	8,63
transferts pour expérimentation	
	0,77
TOTAL	12,95

(en millions d'euros)

Il apparaît clairement qu'une partie de la progression des moyens de fonctionnement en 2003 est imputable à des mesures relatives aux emplois dans les établissements publics sous tutelle du ministère de l'équipement, des transports et du logement (Météo-France, Ecole nationale des ponts et chaussées, Institut géographique national). Compte tenu de la création nette de 5 emplois et de mesures relevant les rémunérations des agents, les moyens nouveaux pour Météo-France s'élèveront à 2,5 millions d'euros. Par ailleurs, un million d'euros sera consacré à la transformation d'emplois à l'IGN.

Par ailleurs, **les moyens de fonctionnement réels, c'est-à-dire ne couvrant pas des dépenses de rémunération, progresseront de 8,6 millions d'euros**. La moitié de cette progression s'explique par des moyens en faveur de la sécurité routière (4,66 millions d'euros), l'autre moitié se répartit en faveur de l'administration centrale (1,7 million d'euros) et des services déconcentrés (3 millions d'euros).

2. Titre IV (dépenses d'intervention)

Les dépenses d'intervention, qui ne représentent que la somme infime de 0,028 % des dépenses ordinaires, sont réduites de 20 % et représentent 1,2 million d'euros pour 2003. Cette diminution s'explique par une réduction des moyens de fonctionnement et le transfert de crédits de vacations pour 50.000 euros. Les moyens de fonctionnement 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 réduits de 0,25 million d'euros

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 1,4 % des crédits**, soit 57,8 millions d'euros et sont de nouveau en très forte baisse pour 2003 (- 12 %) après une chute de 14,5 % en 2002.

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

Les **investissements exécutés par l'Etat**, qui s'élèvent seulement à 5,2 millions d'euros en crédits de paiement pour 2003 sont réduits de moitié (- 48 %). Ils ne comprennent plus que les crédits de recherche scientifique et technique. Les crédits relatifs à l'équipement immobilier des services

n'apparaissent plus dans le budget. Selon le ministère, aucun crédit de paiement n'est demandé pour 2003 compte tenu de l'ampleur des reports et des produits de cession d'un montant de l'ordre de 9 millions d'euros.

2. Titre VI (subventions d'investissement)

Les **subventions d'investissement** du titre VI s'élèvent à 52,63 millions d'euros pour 2003, soit une baisse de 5,4 % par rapport à 2002 (après -7,8 % en 2002).

Les subventions d'investissement à **Météo-France** sont légèrement revalorisées, de 39,18 à 39,33 millions d'euros.

Les crédits d'équipement pour **la recherche scientifique et l'expertise** sont réduits de 9,7 millions d'euros à 7,94 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 33 % à 532.000 euros après une diminution de 27 % en 2002 ;

- les crédits de recherche du **fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports** (FARIT) en baisse de 14,4 % à 2,5 millions d'euros après une baisse de 28 % l'an dernier ;

- les crédits d'équipement à **l'Institut géographique national**, sont réduits à 861.000 euros (-27 %) ;

- les crédits d'équipement de **l'Ecole nationale des ponts et chaussées** sont stables à 1,07 millions d'euros.

Par ailleurs, les subventions d'équipement à **l'Institut géographique national** qui font l'objet d'une ligne budgétaire distincte des dotations d'équipement (soutien au programmes) sont réduites de 18,7 % à 4,34 millions d'euros.

II. AGRÉGATS

Présentation des agrégats à structure constante

agrégats	numéro	Crédits	Budget voté 2002	PLF 2003	Variation
Services opérationnels communs et administration générale	11	DO+CP	3922,0	3960,2	0,2%
		AP	16,3	16,3	0,3%
Information géographique	12	DO+CP	77,7	77,4	-0,5%
		AP	7,3	7,3	-0,2%
Météorologie	13	DO+CP	183,7	185,9	1,2%
		AP	39,2	39,3	0,3%
Sécurité routière	16		31,8	36,5	13,4%
Interventions économiques et internationales	20	DO+CP	15,0	12,2	-18,3%
		AP	15,8	16	1,3%
TOTAL GENERAL			4230,2	4272,3	1,0%

(en millions de francs)

A. SERVICES OPERATIONNELS COMMUNS ET ADMINISTRATION GENERALE

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, 93 % de l'ensemble du budget "services communs". Les moyens sont stables en 2003 après une progression vive l'an dernier (+ 3,3 %).

B. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE

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 diminuent de 0,5 % pour 2003. Ils atteignent donc 77,4 millions d'euros. Comme cela était déjà constaté l'an dernier, les moyens de fonctionnement progressent (+ 1,3 % après + 4 % l'an passé) pour atteindre 72 millions d'euros alors que les subventions d'investissement diminuent (-18,4 % après -8 %) pour atteindre 5,3 millions d'euros.

C. METEOROLOGIE

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 moyens accordés à Météo-France progressent de 1,2 % pour 2003 après avoir été réduits de 0,2 % en 2002. Les subventions d'investissement sont en très légère hausse (+ 0,4 %) à 39,33 millions d'euros.

D. SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Cet agrégat créé l'an dernier 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 36,5 millions d'euros. Ils enregistrent une forte hausse pour 2003 (+ 13,4 %).

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 ECONOMIQUES 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), diminueront fortement en 2003 (-18,4 %) après avoir enregistré une première diminution sensible 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, les subventions aux associations, le programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres et le fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports. Les crédits de ce fonds, qui étaient passés de 4,1 à 2,9 millions d'euros en 2002, sont réduits à 2,5 millions d'euros pour 2003.

Comme l'an dernier, **il semble donc que la composante « recherche » du budget des services communs, déjà très faible dans l'ensemble des crédits (0,4 % en 2002 ; 0,3 % en 2003) subisse davantage les rigueurs budgétaires.**

III. L'EXÉCUTION DU BUDGET DES SERVICES COMMUNS EN 2001 ET 2002

A. 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 qui se décomposent ainsi :

- 152.449 euros sur le chapitre 57-58 ;
- 609.796 euros sur le chapitre 67-58 ;
- 762.245 euros sur le chapitre 35-65.

Par ailleurs, les engagements de reports se montent à 9.451.839 d'euros.

2. Les dispositions de la loi de finances rectificative

La loi de finances rectificative pour 2001 a procédé à des modifications de crédits, dont le montant est toutefois limité par rapport à l'ensemble du budget :

- **elle a abondé les dépenses ordinaires du budget de 10,6 millions d'euros**, principalement pour ajuster aux besoins les frais judiciaires et de réparations civiles (+ 9,7 millions d'euros) ;

- **elle a majoré les dépenses en capital de 20,2 millions d'euros en crédits de paiement et 9,5 millions d'euros en autorisations de programme** essentiellement au profit de l'équipement immobilier des services (+ 9,3 millions d'euros) 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 190.000 euros, abonde la contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements destinés à des fonctionnaires.

- **elle a annulé 6,2 millions d'euros de dépenses ordinaires** sur le chapitre 31-90 consacré aux rémunérations de personnel et 1,4 million d'euros de crédits de paiement et 305.000 euros 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.

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002

1. La gestion 2002

Pour l'exercice 2002, il doit être tenu compte de la lettre du secrétariat d'Etat au budget en date du 25 février 2002 concernant la maîtrise des dépenses en gestion 2002. Cette lettre a instauré un dispositif de régulation budgétaire dans la perspective du respect d'une progression de la politique budgétaire conforme aux engagements européens de la France et un taux d'évolution des dépenses en

2002, fixé à 2 %, correspondant à une progression de 0,5 % en volume et à une hypothèse d'inflation de 1,5 %.

L'application de ce dispositif, remplacé par un deuxième dispositif dit de maîtrise des dépenses publiques le 12 août 2002, s'est traduite sur les dotations des chapitres de la section budgétaire « services communs » de la manière suivante :

Dépenses ordinaires.

Services Communs	Crédits ouverts en milliers d'euro en mars 2002			Capacité d'engagement autorisé en %
	LFI	Reports	Total	
34-60	3 014	537	3 551	60
34-96	26 911	6 076	32 987	69
34-97	177 055	31 499	208 554	80
34-98	57 376	6 128	63 504	80
36-20	144 571	0	144 571	75
36-50	23 351	0	23 351	75
36-65	71 133	0	71 133	75
37-06	22 586	3 823	26 409	60
37-45	9 252	997	10 250	80
44-10	1 495	131	1 627	50

Par rapport à ce tableau, des aménagements ont été nécessaires concernant les deux chapitres suivants :

a) chapitre 34-98 : moyen de fonctionnement des services centraux et d'intérêt commun.

La capacité d'engagement, plafonnée à 80 %, ne permettait pas l'engagement de dépenses indispensables, sauf à générer des dysfonctionnements graves ou des incidences financières regrettables en matière de marchés (gardiennage, nettoyage, sécurité incendie).

Un gage compensatoire de 3,5 millions d'euros sur le chapitre 36-50 (Ecole Nationale des Ponts et Chaussées) de cette même section et un second de 1,5 million d'euros sur le chapitre 36-65 (Institut géographique national) a été proposé pour permettre 5 millions d'euros d'engagements supplémentaires.

b) chapitre 37-06: dépenses relatives aux activités du délégué interministériel à la sécurité routière, géré par la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR).

Un gage de 7,6 millions d'euros a été effectué sur les lignes de la section Transports et sécurité routière afin de pouvoir permettre un niveau d'engagement supérieur à celui initialement autorisé, soit porté à 89 % de la dotation disponible au lieu des 60 % prévu initialement.

Dépenses en Capital.

Pour les chapitres de titres V et VI, le montant des affectations et délégations d'autorisations de programme ne devait pas excéder, au 31 juillet, 40 % du montant de la loi de finances initiale.

Malgré cette régulation républicaine, on constate en 2002 un montant de mandatements en DO + CP hors crédits de personnel voisin de celui de 2001 à la même époque. En AP, la nette diminution constatée des affectations et délégations d'AP par rapport à la même date en 2001 est la conséquence directe de cette régulation.

2. Les dispositions du projet de loi de finances rectificative

Les ouvertures de crédits pour le budget des services communs dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002 s'élèvent à 11,9 millions d'euros en crédits de paiement et 6,4 millions d'euros en autorisation de programme. La décomposition de ces crédits est la suivante :

- **en dépenses ordinaires** : 100.000 euros sur le chapitre 34-98 pour les moyens de fonctionnement des services centraux et d'intérêt commun (sauvegarde de la collection du Musée des travaux publics) et 6,8 millions d'euros pour abonder le chapitre 37-72 (frais judiciaires et réparations civiles).

- **en dépenses en capital** : 5 millions d'euros en crédits de paiement et 6,4 millions d'euros en autorisations de programme sur le chapitre 57-91 (équipement immobilier des services) correspondant aux produits de cessions immobilières et 41.050 euros en crédits de paiement et autorisations de programme sur le chapitre 57-92 (opérations concertées d'aménagement et de construction d'intérêt public conduites par l'Etat) correspondant au financement d'un restaurant administratif.

Les annulations de crédits portent sur 24,3 millions d'euros en crédits de paiement et 6 millions d'euros en autorisations de programme.

- **en dépenses ordinaires** : 15,7 millions d'euros sont annulés, dont 6 millions d'euros sur les dépenses informatiques et télématiques, 3 millions d'euros sur les rémunérations de personnel, 2 millions d'euros sur la part Etat

des cotisations sociales (chapitre 33-90), 2 millions d'euros sur les moyens de fonctionnement des services déconcentrés (chapitre 34-97) et 1,2 million d'euros sur la subvention de fonctionnement de l'Institut géographique national (chapitre 36-65).

- **en dépenses en capital** : 8,5 millions d'euros en crédits de paiement et 6 millions d'euros en autorisations de programme. Les annulations portent essentiellement sur le chapitre 67-58 (recherche scientifique et expertise, subventions d'équipement. Aides à l'équipement à caractère technique) pour 4,5 millions d'euros en crédits de paiement et 3,5 millions d'euros en autorisations de programme, sur le chapitre 67-65 (subventions d'équipement de l'institut géographique national) pour 1,4 million d'euros et sur le chapitre 57-58 (recherche scientifique et technique, études, audits, expertises) pour 1 million d'euros.

CHAPITRE II : UN BUDGET QUI DOIT ÊTRE RÉFORMÉ

I. UN EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL APRÈS PLUSIEURS ANNÉES D'AUGMENTATION

A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL CRITIQUÉE

1. Des créations d'emplois en 2001 et 2002

L'an dernier, notre collègue Jacques Pelletier, rapporteur spécial, avait fortement mis en garde contre la hausse du budget des services communs.

En 2001 la modération salariale avait conduit à la stabilisation du budget des services communs mais votre commission notait déjà le moindre effort porté sur les réductions d'effectifs, dont la conséquence devait être, inéluctablement, une hausse des dépenses à moyen terme.

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

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'amplifiait avec 241 créations nettes d'emplois** (ramenées à 222 si l'on tient compte des 19 emplois non budgétaires supprimés dans les établissements publics).

Les créations nettes d'emplois les plus significatives concernaient les inspecteurs du permis de conduire et les agents d'exploitation des travaux publics de l'État.

Par ailleurs, les établissements publics subissaient des réductions d'emplois, pour 19 postes, réductions qui concernaient exclusivement Météo-France.

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) conduisait à **la création de 983 emplois d'agents contractuels, dont 969 inscrits sur le budget des services communs**. Il s'agissait de la création d'emplois publics pour les personnels de service qui étaient auparavant sous statut privé.

En comptant les mesures d'ordre, les effectifs passaient de 97.957 emplois à 99.126 emplois.

Evolution des emplois des services communs 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002	98/2002
Réductions/augmentations	- 1000	- 490	- 385	+ 11	+ 1.169	- 695
effectifs totaux (y.c transferts)	100.246	99.405	98.341	97.957	99.126	- 1.120

Malgré un relâchement de la rigueur budgétaire en 2001 et surtout 2002, un bilan sur cinq ans montrait toutefois une réduction nette de 1.120 emplois, soit un peu plus de 1 % des effectifs globaux.

2. Une « rigidification de la dépense »

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances 2000, la Cour des Comptes déclarait, 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 estimait 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* ».

De fait, le poids des services votés en matière de dépenses de personnel est impressionnant : 99,1 % des crédits. La « marge de manoeuvre » est donc réduite, sauf à réviser le poids des services votés et donc à réformer l'organisation du ministère.

Budget des services communs : dépenses de personnel

Chapitres	services votés 2003	Total 2003
31-90	1 857 967 212	1 860 483 126
31-92	14 670 020	13 604 820
31-93	84 413 738	87 437 152
31-94	343 542 014	368 792 514
31-95	22 202 858	23 079 858
32-92	71 306 000	71 306 000
32-97	905 400 000	905 400 000
33-90	233 112 302	232 785 980
33-91	58 857 124	59 389 657
33-92	22 532 532	22 915 533
	3 614 003 800	3 645 194 640
poids des services votés	99,1 %	

B. UNE RUPTURE DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

1. Une réduction de 774 emplois

Pour 2003, pour la première fois depuis deux ans aura lieu **un effort de réduction du nombre d'emplois**, le nombre de postes budgétaires étant réduit de 774 emplois.

Le détail de l'évolution des effectifs est le suivant.

Suppressions nettes :	- 822
Création d'inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière	+ 72
Création de contrôleurs des TPE (au profit des CROSS) :	+ 3
Transfert d'emplois au SGPM	- 2
Transfert d'emplois à Cour des comptes	- 5
Transferts croisés dans le cadre de la décentralisation	+ 7
Transfert d'un emploi de l'Environnement (ACNUSA)	+ 1
Suppression de 28 marins et transfert des crédits à la DTMPL	- 28

2. Des mesures complétées par une résorption de la vacance de postes

Dans le même temps, le ministère aura en 2003 pour objectif de résorber **750 postes budgétaires vacants (sur un total de 1.200 d'après le « bleu budgétaire »)**.

Au total, les mesures relatives à la résorption des vacances de postes budgétaires (35 millions d'euros) seront exactement compensées par la réduction du nombre d'emplois budgétaires (18 millions d'euros) et l'ajustement des crédits de rémunérations et de cotisations sociales pour tenir compte de la situation réelle (-16 millions d'euros) auquel il faut ajouter un million d'euros d'économies sur le congé de fin d'activité.

II. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT LÉGÈREMENT REVALORISÉES, DES CRÉDITS D'EQUIPEMENT EN BAISSSE

A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN LÉGÈRE HAUSSE APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE BAISSSE

1. Une réduction des moyens sur la période récente

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 %.

<i>(en pourcentage)</i>	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* ».

2. Une certaine revalorisation en 2003

Pour 2003, les moyens de l'administration centrale enregistrent une hausse de 1,69 million d'euros et ceux des services déconcentrés une hausse de 3 millions d'euros. Par ailleurs, les moyens en faveur de la sécurité routière sont révisés à la hausse de 4,66 millions d'euros. Au total, les moyens de fonctionnement progressent de 2,4 % mais un tiers de cette hausse provient de l'augmentation des moyens accordés aux établissements publics nationaux (essentiellement l'IGN et Météo-France) pour faire face à l'accroissement de leurs dépenses de personnel.

B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT POURSUIVENT LEUR RÉDUCTION

1. Des dépenses de recherche fortement contraintes, pour la deuxième année consécutive

L'an dernier, votre rapporteur s'inquiétait 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, se développera 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).

L'an dernier, les crédits d'équipement du PREDIT étant réduits de 27 % et les crédits d'équipement du fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (FARIT) de 28 %. Pour 2003, les crédits de ces organismes de recherche continuent de se réduire : les crédits d'investissement du PREDIT sont en baisse de 33 % à 532.000 euros et les crédits de recherche du FARIT diminuent de 14,4 %.

Cette diminution importante des crédits s'explique avant tout par le mécanisme de transition entre les programmes de recherche. De fait, les crédits d'engagement, qui préparent l'avenir, sont stabilisés. Il semble donc que la réduction actuelle des moyens soit la conséquence d'un « creux » temporaire. Il n'en reste pas moins que celui-ci ne devrait pas se

prolonger tant les besoins de recherche sont importants, dans le domaine des transports et particulièrement de la sécurité routière.

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.

2. Les dépenses immobilières : une amélioration de la connaissance du parc, mais des moyens encore faibles

a) Le patrimoine de l'administration centrale

La gestion du patrimoine des services de l'administration centrale, à l'exception des locaux occupés par les services relevant de la direction générale de l'aviation civile et de la direction du tourisme qui constituent deux pôles particuliers, est assurée par la direction des affaires financières et de l'administration générale.

La maîtrise de la localisation à l'administration centrale ne relève pas que de la seule stratégie immobilière du ministère, mais aussi de décisions interministérielles complexes. Les règles mises en œuvre par le comité de décentralisation pèsent également sur le choix des localisations des services.

À la suite des opérations de regroupement qui ont été mises en œuvre dans ce cadre, en 1989 et 1993, l'administration centrale du ministère est aujourd'hui, pour l'essentiel, et à l'inverse de l'ensemble des autres administrations centrales, installée hors de Paris.

À l'heure actuelle, son parc immobilier se caractérise par une forte concentration géographique à la Défense (75 % des superficies) par des surfaces majoritairement situées dans des immeubles de grande hauteur (73 %) à contraintes lourdes et par une proportion très importante de locaux (63 %) dont le ministère est affectataire et qui ont plus de dix ans d'âge.

Un programme triennal glissant de travaux a été établi à l'issue d'un audit effectué sur l'ensemble du parc immobilier. Il a permis une classification des interventions par nature de travaux et d'y affecter des ordres de priorité en fonction des règles de sécurité des personnes et des biens.

b) Le patrimoine immobilier des services déconcentrés

Le patrimoine immobilier des 172 services déconcentrés du ministère de l'équipement est constitué de 8 500 bâtiments représentant une surface utile de près de 4 millions de m².

Ce parc immobilier se caractérise par son ancienneté : trois-quarts des 2.048 implantations de bureaux ont 20 années et plus, ce qui justifie d'importants travaux de maintien en l'état des bâtiments existants et de mise aux normes en matière d'hygiène, de sécurité et de conformité.

Ce patrimoine est dans un état d'entretien acceptable, mais 20 % des bâtiments nécessitent des interventions importantes portant sur la pérennité de la structure (gros œuvre, étanchéité). Près de 20 % des bâtiments sont également confrontés à des problèmes de conformité aux normes de sécurité (électricité, évacuation, ascenseurs,...).

Outre les problèmes techniques, l'adaptation du parc immobilier aux besoins des services n'est pas satisfaisante. Si les problèmes de surpeuplement caractérisés sont aujourd'hui rares, près de 30 % des sièges de DDE ont des implantations exagérément dispersées, seulement 5 des 22 DRE sont regroupés avec les chefs-lieux de région, et plusieurs centres de formation occupent des locaux non prévus à cet effet.

c) Une amélioration de la connaissance du parc immobilier

La direction du personnel et des services a engagé une démarche de professionnalisation de la gestion du patrimoine immobilier des services déconcentrés.

Cette orientation stratégique mobilise tous les acteurs concernés, tant au niveau central, qu'au niveau des services déconcentrés organisés en réseau de compétence. Elle s'articule autour des principales actions suivantes :

- l'information des responsables locaux sur les enjeux de la gestion du patrimoine et la clarification des responsabilités réciproques des services déconcentrés et des directions d'administration centrale ;
- la formation des correspondants dans chaque service déconcentré ;
- la mise à disposition d'un outil de gestion du patrimoine immobilier commun à chaque service déconcentré permettant une synthèse au niveau national ;
- la connaissance du patrimoine géré sous tous ces aspects : caractéristiques physiques, statut juridique d'occupation, coûts de gestion et d'exploitation,... ;
- la constitution de plans de gestion pluriannuels dans chaque service permettant de décliner sur 3 à 5 ans les principales orientations du service en matière de gestion du patrimoine ;
- la contractualisation avec la direction du personnel et des services sur la base de ces plans pluriannuels conduisant à l'allocation des ressources

budgétaires pour financer des opérations de maintenance immobilière, d'investissement ou de locations.

L'objectif de cette démarche est de rationaliser les différentes implantations du ministère, de maîtriser les coûts de gestion et d'exploitation des bâtiments et d'assurer la pérennité et les conditions de sécurité du patrimoine bâti.

À l'issue d'une mission d'audit qui s'est déroulée en 1998, plusieurs orientations en vue de mobiliser les services déconcentrés du ministère de l'équipement et de professionnaliser leurs interventions dans la gestion de leur patrimoine immobilier ont été mises en évidence.

C'est dans ce contexte qu'est apparue **la nécessité de doter les services déconcentrés d'une véritable application informatique de Gestion de Patrimoine Immobilier (GPI)**. L'application GPI, développée par un prestataire externe et a été implantée dans tous les services déconcentrés en septembre 1999. Cette application comprend trois volets d'informations :

- le volet « connaissance du patrimoine » ;
- le volet « état de santé du bâtiment et travaux » qui permet la programmation des interventions de maintenance en fonction du diagnostic des bâtiments ;
- le volet « gestion financière » qui permet le suivi des coûts de gestion et d'exploitation des bâtiments.

Cette action s'est accompagnée de la mise en place d'un programme de formation et de sensibilisation à la gestion du patrimoine immobilier à l'attention des secrétaires généraux et des responsables des moyens généraux des services déconcentrés.

Ainsi depuis l'année 2000, la programmation des crédits de maintenance immobilière a été effectuée sur la base des données résultant de l'utilisation de GPI.

Une synthèse des données immobilières concernant les services déconcentrés disponibles grâce aux remontées d'informations annuelles de l'outil GPI a été réalisée au niveau central. Ce catalogue de données immobilières a été mis à la disposition des services sur le site intranet du ministère de l'équipement pour la première fois en février 2001. Il sera progressivement enrichi grâce à l'analyse de l'évolution pluriannuelle des données et constitue un véritable référentiel pour les services déconcentrés leur permettant d'élaborer localement leur propre politique immobilière dans le cadre de plan pluriannuel de gestion du patrimoine.

Aussi, suite au comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000 présidé par le Premier Ministre, et dans le cadre des travaux interministériels qui se sont déroulés en 2001 sous l'égide de la direction du budget, du secrétariat général du gouvernement et de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, le ministère chargé de l'équipement a élaboré un plan d'action en faveur de la modernisation de la fonction immobilière.

Il explicite les grands enjeux de la politique immobilière dans les services déconcentrés aux travers des actions proposées sur la période 2002 - 2004 qui visent à :

- permettre aux services déconcentrés de définir et mettre en oeuvre des stratégies locales de gestion de patrimoine dans le cadre de la généralisation des plans pluriannuels de gestion du patrimoine immobilier dans chaque service et grâce à la modernisation de l'outil de gestion GPI et de son extension à l'ensemble du patrimoine;

- les aider à optimiser la gestion et l'exploitation de leur patrimoine par la diffusion d'un référentiel national sur les coûts de gestion et d'exploitation des bâtiments et par la diffusion d'un guide opérationnel sur la maîtrise des coûts d'exploitation dont l'élaboration a été confiée au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ;

- les aider à développer les compétences des gestionnaires locaux par des actions d'information et de formation, en particulier dans le cadre de la formation prise de poste des responsables des moyens généraux, et par la structuration de l'information au niveau central sur le réseau intranet du ministère.

Compte tenu de la structure et des caractéristiques du patrimoine immobilier des services déconcentrés, les objectifs principaux d'évolution du parc immobilier ne portent pas sur une augmentation des surfaces bâties mais sur l'adaptation fonctionnelle des locaux aux missions du METL et sur la remise en état des bâtiments qui se sont dégradés au fil des années.

Ces objectifs peuvent être récapitulés comme suit :

- la mise en sécurité des locaux : près de 20 % des bâtiments sont confrontés à des problèmes de conformité aux normes de sécurité réglementaires (électricité, évacuation, ascenseurs,...) dont la moitié de non-conformités graves;

- la remise en état du patrimoine : 20 % des bâtiments nécessitent des interventions importantes sur la structure (gros œuvre, étanchéité), dont une forte proportion d'interventions qualifiées de lourdes;

- le regroupement des sièges de DDE dont près de 30 % ont des implantations exagérément dispersées (plus de deux sites éloignés) ;
- le regroupement des sièges des DRE et des DDE chefs-lieux de région : seuls 5 sièges, parmi les 22 DRE, sont actuellement regroupées avec les DDE chefs-lieux de région ;
- la rationalisation des implantations territoriales : l'évolution des enjeux territoriaux justifie l'adaptation des implantations territoriales du METL (500 00 m²) ;
- l'adaptation des locaux spécifiques : la politique de recrutement et de formation des agents du METL nécessitera une adaptation des bâtiments des centres interrégionaux de formation (CIFP) et des écoles.

d) Des crédits d'investissement contraints

Les crédits d'investissement sont, selon le ministère, insuffisants au regard des besoins exprimés par les services. En particulier, aucune opération lourde nouvelle n'a pu être engagée sur la période 1997- 2001 (par exemple en vue de la construction neuve d'un siège d'une DDE).

Les moyens budgétaires mis à disposition des services n'ont pas permis d'engager des actions significatives au delà des premières priorités et en particulier le maintien en état du patrimoine. Aucune véritable politique de maintenance préventive n'a pu être mise en œuvre depuis plusieurs années.

III. UNE OBSERVATION TOUJOURS D'ACTUALITÉ : LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA PRÉSENTATION DU BUDGET DES SERVICES COMMUNS

A. UN BUDGET PEU LISIBLE, MÊME POUR LA COUR DES COMPTES, MALGRÉ DES AMÉLIORATIONS

1. Une présentation peu lisible

Le budget des services communs est depuis longtemps éloigné des objectifs de clarté et d'évaluation de la dépense publique, même si des progrès se font jour.

Les années passées, votre commission avait regretté que le budget soit affecté de nombreux changements de nomenclature sous forme de transferts, qui rendent l'analyse détaillée des crédits difficile, voire impossible.

Cependant, **ces changements tendent heureusement à devenir moins nombreux** : 28 mouvements de crédits en 2000, 24 mouvements en 2001, 18 en 2002. Pour 2003, ces mouvements sont plus réduits, puisqu'il faut compter 14 changements de nomenclature dont 8 transferts internes et 6 transferts entre section.

2. Des critiques confirmées par la Cour des comptes

On rappellera 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. »*

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.

B. MIEUX COMPRENDRE L'UTILISATION DE LA DÉPENSE ET FOURNIR DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES FIABLES

1. L'absence de réels indicateurs

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.

Certes, **des tableaux de répartition des emplois sont désormais disponibles, ce qui est un progrès, mais ils ne sont renseignés que pour les années passées et non pour l'année à venir.**

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.

2. La nécessité de porter l'effort sur la connaissance des effectifs

Par ailleurs, **un effort particulier doit être porté sur les effectifs.**

Le ministère fait savoir qu'une démarche a été entreprise en collaboration avec l'Observatoire de l'emploi public pour définir avec exactitude les effectifs à comptabiliser. De même, un logiciel est en cours d'élaboration pour recouper les différentes bases de données du ministère (projet « REHUCIT »). **Cette initiative est bienvenue, mais on peut s'interroger sur la lenteur à mettre en place un tel dispositif.**

Ensuite, le budget des services communs gagnerait à retracer exactement les emplois budgétaires.

Dans son rapport d'avril 2001, la Cour des comptes notait un écart entre les emplois budgétaires et les emplois réels de l'ordre de 8.539 emplois.

La moitié environ, soit 4.102 emplois correspondaient à des emplois transférés : 4.178 transferts reçus du ministère de l'Ecologie, de la Mer, du Tourisme et de la Culture contre 76 transferts en sens inverse (attachés INSEE inscrits sur le budget des services communs).

L'autre moitié, soit 4.437 emplois, correspondait à des « emplois sur crédits » dont 2.519 emplois des établissements publics (ENPC, IGN) et 905 agents « Berkani ».

Le reste correspondait à 324 élèves de l'Institut des travaux publics de l'Etat, 42 contractuels des services des bases aériennes, 173 agents mis à disposition contre remboursement (SNCF, RATP, VNF) ; 411 agents en congé de longue durée (bénéficiant d'un revenu de remplacement) et 60 vacataires permanents.

Une partie du problème a été traitée : depuis 2002, les agents «Berkani » sont assis sur des emplois budgétaires dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 34 de la loi du 12 Avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Par ailleurs, 232 emplois donnés en excédent sont supprimés au PLF 2003, ainsi que 30 emplois d'agents partis en retraite.

Le nombre des agents mis à disposition va également décroître en 2003 suite au transfert à l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH) des crédits correspondant aux rémunérations de 21 agents mis à sa disposition par le ministère.

Votre rapporteur note cependant la question persistante des effectifs des établissements publics nationaux qui, tout en faisant l'objet de dotations sous forme de crédits de fonctionnement, ne sont pas comptabilisés au budget de l'Etat.

3. Un début de réflexion sur la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001

A noter que pour 2003, il est proposé la création du nouveau chapitre 37-30, destiné à **une expérimentation dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, d'un dispositif de dotation globalisée** en matière de personnel et de moyens de fonctionnement, dans cinq services de la région Nord-Pas-de-Calais. Il comprend, deux articles de prévision, un article 10 « Personnel. Rémunérations d'activités et charges sociales » et un article 20 « Moyens de fonctionnement et autre dépenses d'aide sociale ». Cette initiative doit être saluée.

La préparation à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001

Pour préparer l'entrée en vigueur de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer s'est doté d'un dispositif de travail couvrant l'ensemble de son champ de compétence avec, pour le pilotage stratégique, un comité des directeurs pour la mise en œuvre de la LOLF, et, pour le travail opérationnel, une équipe-projet, qui s'appuie sur un groupe de coordination constitué des sous-directeurs financiers des directions d'administration centrale et des groupes thématiques, auxquels participent des représentants des services déconcentrés.

Au fil des travaux, des représentants des services déconcentrés seront appelés à formuler leur avis dans le cadre d'un groupe « écho ».

La priorité retenue est la structuration des futurs programmes. Le processus d'élaboration doit être itératif et prendre en compte tant la dimension ministérielle qu'interministérielle de certaines actions ainsi que les décisions qui interviendront en matière de décentralisation.

Pour parvenir à une architecture de programmes qui reflète à la fois les politiques menées et la responsabilité des acteurs (en termes d'organisation des services, de procédures, de tâches), il est nécessaire de confronter plusieurs approches :

- celle des agrégats budgétaires qui, s'ils ne constituent pas des éléments pour la négociation budgétaire, ni pour le débat parlementaire, ont permis d'acquérir une première expérience de la définition de composantes, d'objectifs et d'indicateurs ;
- celle induite par la directive nationale d'orientations, document politique définissant les priorités d'action des services ;
- celle tenant à l'émergence de politiques nouvelles, telle l'intermodalité dans les transports ;
- celle résultant des diverses solutions susceptibles d'être apportées au traitement des fonctions support et à la problématique des services polyvalents.

Dans le même temps sont menées les réflexions centrées sur les actions élémentaires, en veillant à permettre, pour chacune d'elles, la constitution d'indicateurs de mesures.

Le projet de loi de finances pour 2003 ne comporte pas de modification des agrégats.

En revanche, dans le cadre de ce projet de loi de finances, il est proposé de procéder à une expérimentation de dotation globalisée en matière de personnel et de moyens de fonctionnement.

C'est l'objet de la création sur le fascicule Services communs du nouveau chapitre 37-30 qui regroupe les emplois, les crédits de personnel et de fonctionnement de cinq services implantés dans la région Nord-Pas-de-Calais (la direction régionale de l'équipement, les directions départementales de l'équipement du Nord et du Pas-de-Calais, le centre interrégional de formation professionnelle et le centre d'études techniques de l'équipement).

Il s'agit d'expérimenter au niveau territorial une gestion globalisée des moyens en personnel et des crédits de fonctionnement dans le cadre de la fongibilité asymétrique des crédits.

Les nouvelles marges de manœuvre offertes aux services doivent s'inscrire dans des objectifs d'amélioration du service public : une circulaire unique des directions d'administration centrale concernées fixera aux services les objectifs de qualité de service spécifiques à la région.

Cette expérimentation doit être aussi l'occasion d'ouvrir, au niveau local, un dialogue social renouvelé, portant sur l'amélioration du service public et les voies les meilleures pour y parvenir.

CONCLUSION

En conclusion, votre rapporteur note que le budget des services communs du ministère de l'équipement, des transports et du logement, après être fortement reparti à la hausse en 2002, connaîtra une pause en 2003 en raison d'un effort de réduction des effectifs pour un nombre significatif de 774 emplois, compensé cependant par la résorption de 750 postes budgétaires vacants.

Il se réjouit de cette volonté de maîtrise de la dépense publique qui devra également s'accompagner d'une réforme de l'organisation du ministère, afin de mieux prendre en compte ses actions prioritaires.

Enfin, il souhaite rappeler toute l'importance des crédits de recherche, qui préparent l'avenir et donc la nécessité qu'ils soient consolidés dans les prochains exercices budgétaires.

MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Aucune modification de crédits n'a été adoptée par l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 2002, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer : I. Services communs dans le projet de loi de finances pour 2003, sur le rapport de **M. Paul Girod, rapporteur spécial**.

Un débat s'est alors ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour sa présentation et l'a incité, dans le prolongement de ses observations, à effectuer un contrôle attentif de l'utilisation des crédits du budget des services communs. Il a également souhaité que soient examinées avec attention les modalités de versement de fonds de concours des collectivités locales au budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

M. Michel Sergent a également déclaré partager l'essentiel des observations du rapporteur, notamment son objectif d'une meilleure connaissance des effectifs du ministère. Il l'a interrogé sur le terme d'emploi « Berkani » et sur l'impact de la départementalisation des services du ministère de l'équipement, des transports et du logement sur les emplois à la charge de l'Etat.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a répondu qu'en tant que président d'un conseil général, il avait procédé à la partition de la direction départementale de l'équipement de son département, à la condition que le nombre total des emplois soit garanti. Il a ajouté que la mise en oeuvre de la départementalisation avait probablement eu des conséquences diverses, et que cette question méritait d'être étudiée. S'agissant des emplois « Berkani », il a expliqué qu'il s'agissait du nom d'un plaignant, sous statut de droit privé, qui avait obtenu d'être intégré dans l'administration, ce qui avait conduit à réintégrer dans des postes budgétaires un grand nombre d'agents contractuels.

A l'issue de ce débat, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, et l'article 71 rattaché sans modification, ainsi que d'adopter le budget annexe de l'aviation civile.**

La commission a confirmé son vote le jeudi 21 novembre 2002 après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale et elle a proposé d'adopter l'article 71 bis rattaché sans modification.

Réunie le **mercredi 13 novembre 2002**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (**I. Services communs**), sur le **rapport de M. Paul Girod, rapporteur spécial**.

La commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**, et l'article 71 rattaché sans modification, ainsi que d'adopter le budget annexe de l'aviation civile pour 2003.

La commission a confirmé son vote le jeudi 21 novembre 2002, après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale et elle a proposé d'adopter l'article 71 bis rattaché dans modification.