

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Un nouvel effort significatif de réduction des dépenses de personnel

Des effectifs réduits de manière sensible

Pour 2004, le budget des services communs enregistrera un effort de 1.021 suppressions nettes d'emplois. **Il s'agit d'un effort significatif**, puisqu'il est le plus important depuis plusieurs années et supérieur à celui réalisé par de nombreux ministères : seuls le ministère de la jeunesse et de l'enseignement scolaire (- 3.550) et le ministère de l'économie et des finances (- 2.002) enregistrent des suppressions d'emplois supérieures pour 2004.

Une faible progression de la masse salariale

Pour 2004, l'effet des accords salariaux et de la revalorisation des rémunérations s'élèvera à 16,5 millions d'euros pour le budget des services communs, **soit seulement 0,45 % des dépenses de personnel**.

Une lutte contre la « rigidification de la dépense »

Comme votre rapporteur spécial le soulignait l'an dernier, s'appuyant sur le constat de la Cour des comptes, le budget des services communs est extrêmement rigide. Le poids des services votés en matière de dépenses de personnel est impressionnant (99,1 % des crédits) et la « marge de manoeuvre » réduite. **De fait, le ministère s'est employé à une véritable révision de ses services votés** dans le projet de loi de finances pour 2004.

Un effort de sincérité budgétaire

La Cour des comptes avait « pointé » des rattachements irréguliers de fonds de concours servant à alimenter des chapitres de rémunérations principales. Dans le projet de loi de finances pour 2004, trois fonds de concours sont budgétisés pour un ensemble de crédits de 3,5 millions d'euros.

2. Des dépenses de fonctionnement sous forte contrainte

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 sur la période 1998-2002 et les moyens des services déconcentrés se sont réduits de 8,22 %. Pour 2004, les services du ministère continuent de juger la situation préoccupante, notamment dans les services déconcentrés.

Parallèlement, l'incontestable pression exercée sur le ministère de l'équipement concernant ses coûts de fonctionnement conduit à développer la maîtrise de la dépense, avec des résultats certains.

3. Les résultats d'un contrôle budgétaire mené en 2003 : des améliorations suite au rapport de la Cour des comptes, mais des progrès à réaliser

Votre rapporteur spécial a souhaité, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, interroger le ministère, sous forme de deux questionnaires envoyés le 27 mars et le 23 juin 2003, sur les suites du rapport de la Cour des comptes sur les effectifs du ministère et sur la réforme de son organisation. Il a rencontré M. Christian Parent, directeur du personnel, des services et de la modernisation du ministère. Les résultats de ce contrôle budgétaire figurent dans les différents chapitres du présent rapport.

4. L'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : une responsabilisation des gestionnaires, une réorganisation du ministère

Le ministère indique que ses moyens seront présentés, en 2006, autour de cinq missions qui sont détaillées dans le présent rapport. Le ministère a choisi de donner au futur responsable de programme tous les moyens humains et financiers concourant à sa politique en ventilant l'ensemble des moyens et des personnels dans les programmes, à l'exception des moyens strictement transversaux.

La stratégie ministérielle de réforme du ministère vise également à une profonde réorganisation. Cette stratégie et ses implications sont détaillées dans le présent rapport. L'audition du ministre de l'équipement, des transports et du logement et du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer donne des éclairages complémentaires.

Ainsi, dans l'ensemble, si les travaux actuellement menés par le ministère pour sa réorganisation centrale et déconcentrée se concrétisent, de profondes modifications sont à attendre pour une meilleure efficacité de la dépense publique.

5. Des interrogations persistantes sur la mise en œuvre de la décentralisation

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales aura un impact certain sur les effectifs du ministère et sur son organisation interne. Le transfert de la majorité des routes nationales aux départements s'accompagne du transfert des moyens permettant leur gestion. Il apparaît que le nombre d'équivalent temps pleins (ETP) à transférer pour les routes nationales et départementales serait de 29.000 agents. La définition du réseau transféré n'étant à ce jour pas arrêtée, le ministère indique que l'évaluation ne peut être qu'approximative.

Elle comprend le transfert des moyens mobilisés sur les routes départementales et sur la part de routes nationales transférées, hormis les parcs de l'équipement.

Au-delà de ces chiffres, votre rapporteur spécial souhaite que la préparation de ce transfert se mette en place rapidement, la période d'incertitude pour les personnels et pour les collectivités territoriales devant être réduite au minimum.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 29 % des réponses seulement étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

***Votre rapporteur spécial regrette particulièrement ces retards, qui se reproduisent chaque année, et qui nuisent à l'information complète du Parlement.** Ces retards sont d'autant plus étonnants que votre rapporteur spécial a obtenu dans les délais impartis les réponses aux deux questionnaires complémentaires qu'il avait adressés au ministère dans le courant de l'année 2003.*

I. LE BUDGET DES SERVICES COMMUNS EN 2004 ET L'EXÉCUTION 2003

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 2004, soit une quasi stabilité par rapport à 2003 (+ 0,1 %).

Evolution du budget des services communs

(en millions d'euros)

	Budget voté 2003	PLF 2004	Evolution
titre III	4212,2	4212,3	0,0%
<i>dont personnel</i>	3644,7	3638	-0,2%
<i>dont fonctionnement</i>	568,5	574,3	1,0%
titre IV	1,2	1,1	-8,3%
total dépenses ordinaires	4213,4	4213,4	0,0%
titre V	5,2	14,2	173,1%
titre VI	52,6	49,9	-5,1%
total dépenses en capital (CP)	57,8	64,1	10,9%
total moyens de paiement (DO+CP)	4272,3	4277,5	0,1%
<i>total autorisations de programme (AP)</i>	79,0	74,5	-5,7%

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires représentent 98,5 % 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 sont stables pour 2004 après avoir progressé de 1,3 % en 2003, et de 2,7 % en 2002.

1. Titre III (moyens des services)

A structure constante, **les moyens des services** constitués des dépenses de personnel, des charges de pensions et des dépenses de fonctionnement, sont stables en 2004.

- **Les dépenses de personnel** connaîtront pour la première fois en cinq ans une diminution (- 0,2 %). Elles atteindront 3,6 milliards d'euros en 2004.

Evolution des dépenses de personnel

(en euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
TOTAL	3 325 578 284	3 506 225 224	3 528 638 109	3 644 194 639	3 637 551 001

En 2003, les dépenses de personnel avaient déjà connu une évolution modérée en raison de **l'effort de réduction du nombre d'emplois**, avec 774 suppressions nettes de postes budgétaires pour un gain de 18 millions d'euros.

Pour 2004, **la réduction du nombre d'emplois s'accroît.**

Sur la section « services communs », les effectifs passent de 98.352 emplois en loi de finances initiale 2003 à 97.298 emplois dans le projet de loi de finances 2004, **soit, hors transferts, 1.021 suppressions nettes d'emplois.**

Les mesures concernant les emplois des services communs

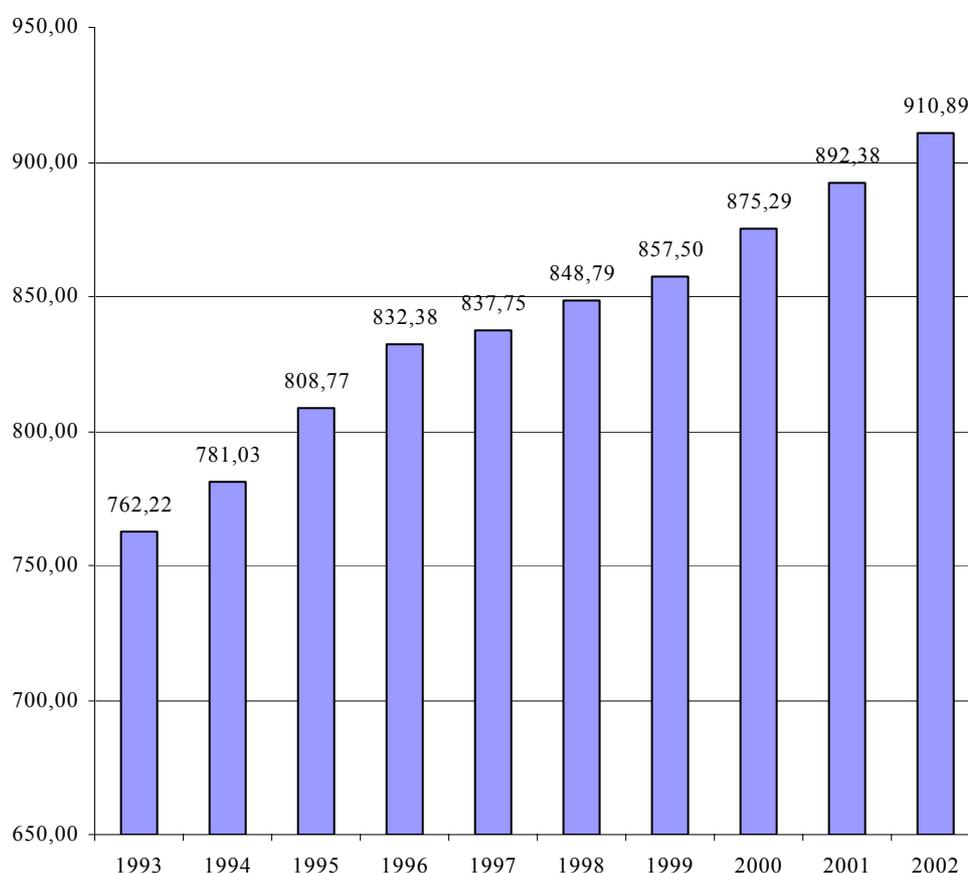
- Créations d'emplois	+ 100
- Suppressions d'emplois	- 1.121
- Total suppressions nettes d'emplois	- 1.021

- S'agissant de **la participation de l'Etat aux charges de pensions et aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'Etat**, celle-ci progresse de **2,5 % en 2004** à 1 milliard d'euros.

Il faut de nouveau constater **une forte augmentation de la participation de l'Etat aux charges du fonds spécial des ouvriers d'Etat** (+ 7,5 millions d'euros, soit + 10,5 %) alors que l'augmentation de la contribution pour les pensions des agents du ministère est plus modérée, en proportion (+ 16,8 millions d'euros, soit + 1,8 %).

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

Evolution des pensions payées au titre du ministère de l'équipement, des transports et du logement
(en millions d'euros)



• Enfin, concernant les **dépenses de fonctionnement**, le ministère indique que les moyens de fonctionnement des services déconcentrés connaîtront en 2004 une baisse de 1,2 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, soit - 0,66 %. Cette réduction de crédits portera pour 1 million d'euros sur les dépenses de fonctionnement des services déconcentrés et pour 115.000 euros sur les dépenses de fonctionnement et d'aide sociale au titre de l'expérimentation.

2. Titre IV (dépenses d'intervention)

Les dépenses d'intervention, qui ne représentent que la somme infime de 0,026 % des dépenses ordinaires, sont réduites de 7,1 % et représentent 1,1 million d'euros pour 2004. Cette diminution s'explique essentiellement par une réduction des moyens pour les actions économiques et internationales dans le domaine du bâtiment, des transports et de l'équipement et des subventions aux associations pour 80.000 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 64,1 millions d'euros. Après deux années consécutives de baisse (- 12 % en 2003 et - 14,5 % en 2002), les crédits sont en hausse de 11 % en crédits de paiement mais en baisse de 5,7 % en autorisations de programme.

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

Les **investissements exécutés par l'Etat**, qui s'élèvent à 14,2 millions d'euros en crédits de paiement pour 2004 sont pratiquement triplés (+ 173 %). Cette évolution s'explique par les crédits relatifs à l'équipement immobilier des services pour lesquels aucun crédit de paiement n'avait été 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. Pour 2004, 8,5 millions d'euros sont logiquement inscrits sur ce chapitre en crédits de paiement et les autorisations de programme sont reconduites.

2. Titre VI (subventions d'investissement)

Les **subventions d'investissement** du titre VI s'élèvent à 49,9 millions d'euros pour 2004, soit une baisse de 5,1 % après deux années de diminution (- 5,4 % en 2003 et - 7,8 % en 2002).

Les subventions d'investissement à **Météo-France** sont parfaitement stables à 39,33 millions d'euros.

Les crédits d'équipement pour **la recherche scientifique et l'expertise** s'élèvent à 7,67 millions d'euros (- 3,4 %), dont :

- les crédits d'investissement du **programme de recherche pour les transports terrestres** (PREDIT), à 543.000 euros (- 3,3 %) ;

- les crédits de recherche du **fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports** (FARIT) à 2,4 millions d'euros (- 3,3 %) ;

- les crédits d'équipement à **l'Institut géographique national**, qui s'élèvent à 907.000 euros (- 6,8 %) ;

- les crédits d'équipement de **l'Ecole nationale des ponts et chaussées** qui sont stables à 1,07 million 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 aux programmes) sont divisées par deux, passant de 4,34 à 2,1 millions d'euros.

C. LA PRÉSENTATION PAR AGRÉGATS

Présentation des agrégats à structure constante

(en millions d'euros)

Agrégats	Numéro	Crédits	Budget voté 2003	PLF 2004	Variation
Services opérationnels communs et administration générale	11	DO+CP	3959,1	3962,3	0,08%
		AP	16,3	16,3	0,00%
Information géographique	12	DO+CP	77,4	76,4	-1,29%
		AP	7,3	5	-31,51%
Météorologie	13	DO+CP	185,9	187,5	0,86%
		AP	39,3	39,3	0,00%
Sécurité routière	16		36,5	38,5	5,48%
Interventions économiques et internationales	20	DO+CP	12,2	12,7	4,10%
		AP	16	13,8	-13,75%
TOTAL GENERAL			4272,3	4277,6	0,12%

1. 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, 93 % de l'ensemble du budget « services communs ». Les moyens sont stables en 2004 comme ils l'ont été en 2003.

2. 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 1,29 % pour 2004. Ils atteignent donc 76,4 millions d'euros. Comme cela était déjà constaté les deux années passées, les moyens de fonctionnement progressent (+ 1,9 %) pour atteindre 73,4 millions d'euros alors que les subventions d'investissement diminuent fortement (- 43 % après - 18,4 % en 2003) pour atteindre 3 millions d'euros.

Les activités de l'IGN sont résumées dans l'encadré ci-après, ces informations étant extraites du rapport d'activité 2002 de l'établissement public.

L'activité de l'institut géographique national (IGN)

Le contrat d'objectifs et de moyens

Construit autour de missions de service public, il doit répondre aux attentes de tous les utilisateurs et s'inscrit dans un contexte européen.

Ce contrat est bâti autour de 6 objectifs :

- 1 - consolider le projet industriel,
- 2 - assurer la transparence financière et la rigueur juridique,
- 3 - déployer la démarche qualité au service des clients,
- 4 - optimiser l'organisation de l'établissement et la gestion des ressources humaines,
- 5 - développer la pratique partenariale,
- 6 - préparer l'avenir à 5 et 10 ans, en utilisant les leviers que constituent la formation, la recherche et la prospective.

Les composantes du Référentiel à grande échelle (RGE)

- la composante « orthophotographique » du RGE couvre les 2/3 du territoire au 31 décembre 2002. La couverture complète de la France sera effective dès la fin 2003.
- la composante topographique du RGE, couvre 26 départements au 31 décembre 2002. Le rythme de 20 départements par an est atteint.
- les autres composantes ont fait l'objet de tests. Ainsi l'IGN a réalisé une maquette sur le 4ème arrondissement de la ville de Lyon et sur la ville de Coulommiers en Seine-et-Marne.

La mise à jour en continu

L'actualité des données est une priorité, pour ce faire l'IGN met en place un dispositif de maillage du territoire afin de saisir l'information le plus rapidement possible. Le déploiement de personnel dans les centres interrégionaux d'Aix-en-Provence, Bordeaux, Lyon, Nancy et Nantes se poursuit. Pour faire face à l'arrivée de cette nouvelle activité et à son personnel, le centre de Lyon a doublé sa surface ; de nouveaux locaux ont été inaugurés en novembre 2002.

L'intégration de données

En 2002, l'IGN a mis sur pied une politique d'intégration des données géographiques. Cette nouvelle orientation vise à réaliser le plus rapidement possible le RGE, à valoriser les informations existantes déjà collectées et structurées par les organismes nationaux ou locaux pour mener à bien leurs différentes missions de service public et à réaliser une économie globale des moyens investis par la collectivité nationale. Cette démarche est un gage de qualité et d'appropriation des référentiels nationaux par la communauté des utilisateurs.

La poursuite de la coopération avec la Direction Générale des Impôts (DGI)

Une expérience de géoréférencement conjointe entre l'IGN et la DGI a été menée en 2002 sur trois communes représentatives du cadastre français : Sérézin-du-Rhône (69), Arvert (17) et Saint-Léger-près-Troyes (10). Cette méthode utilise les différentes composantes du Référentiel à grande échelle. Elle bénéficie des travaux de recherche de son laboratoire Méthodes d'Analyse et de Traitement d'Images pour la Stéréorestitution (MATIS).

Source : rapport d'activité 2002 de l'Institut géographique national

3. 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 moyens accordés à Météo-France sont globalement stables, tant en moyens de fonctionnement (187,5 millions d'euros) qu'en moyens d'investissement (39,33 millions d'euros).

4. Sécurité routière

Cet 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 38,5 millions d'euros. **Ils enregistrent une nouvelle hausse pour 2004 (+ 5,5 %)** après une revalorisation importante en 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.

5. 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 (les crédits de personnel et de fonctionnement se rapportant à l'agrégat sont inclus dans les crédits de l'administration générale), diminueront en 2004 de 13,7 % en autorisations de

programme et de 9 % en moyens de paiement après deux années de baisse (- 18,4 % en 2003 et - 11,4 % en 2002).

Contrairement à l'an dernier, **il semble que la composante « recherche » du budget des services communs, déjà très faible dans l'ensemble des crédits (0,3 % en 2003) n'ait pas subi prioritairement les rigueurs budgétaires, même si elle est encore en légère baisse.**

D. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2003

Le budget des services communs pour 2003 a été peu modifié en exécution : seulement 0,66 % des crédits ont été annulés alors qu'un complément de 0,2 % des crédits à été ouvert.

On observera que des annulations ont été prises sur les crédits de personnel pour 4,8 millions d'euros, qui viennent s'ajouter à la réduction de crédits de 1 million d'euros votée à l'initiative du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2003 proposé par le gouvernement. La réduction de crédits proposée par le Sénat était donc parfaitement en ligne avec les prévisions de besoins réels.

1. Les annulations de crédits

Le projet de loi de finances rectificative pour 2003 déposé à l'Assemblée nationale procède aux annulations suivantes :

- 23,9 millions d'euros en dépenses ordinaires, dont 2,2 millions d'euros sur la rémunération des personnels en activité, 2,4 millions d'euros sur les charges sociales, 13,5 millions d'euros sur les dépenses de fonctionnement des services, 1,1 million d'euros sur les crédits en faveur du délégué interministériel à la sécurité routière, 1,2 million d'euros sur les expérimentations locales et 2 millions d'euros sur la formation à la conduite automobile.

- 4 millions d'euros en autorisations de programme et 3,1 millions d'euros en crédits de paiement pour les dépenses en capital dont 1,46 million d'euros sur les autorisations de programme pour les investissements de l'Etat en faveur de la recherche scientifique et technique et 2,2 millions d'euros sur les autorisations de programme (3,1 millions d'euros sur les crédits de paiement) pour les subventions d'investissements de l'Etat concernant le même objet.

2. Les ouvertures de crédits

Le projet de loi de finances rectificative pour 2003 déposé à l'Assemblée nationale procède aux ouvertures de crédits suivantes :

- **3,4 millions d'euros en dépenses ordinaires**, dont 2,5 millions d'euros en faveur de l'école nationale des ponts et chaussées au titre d'une convention avec l'université de Marne-la-Vallée pour les droits d'usage d'un gymnase et les travaux d'entretien.

- **6,2 millions d'euros en dépenses en capital** au titre du rattachement de produits de cessions immobilières.

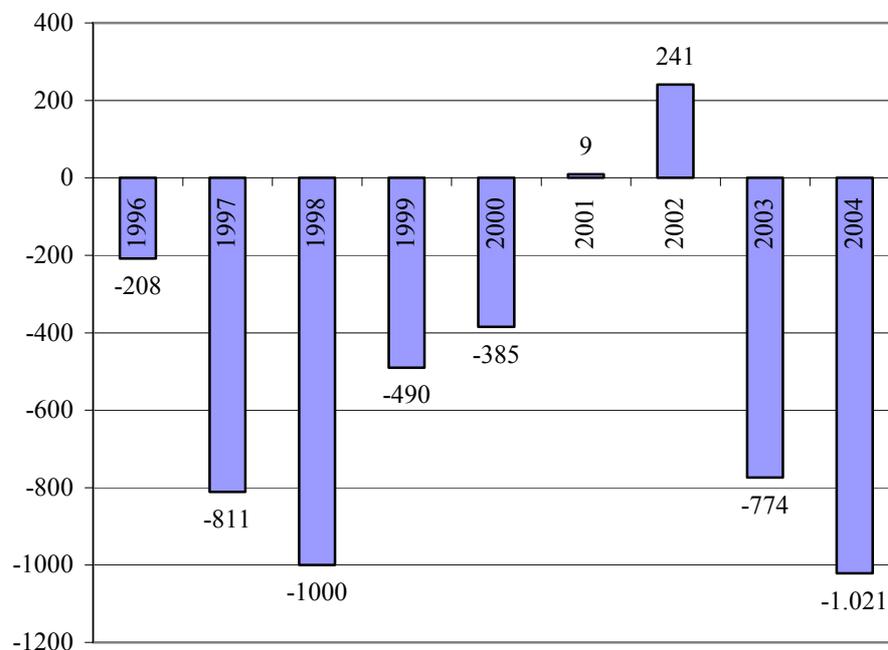
II. LES PRIORITÉS DU BUDGET 2004

A. UN NOUVEL EFFORT SIGNIFICATIF DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. Des effectifs réduits de manière sensible

Pour 2004, le budget des services communs enregistrera un effort de 1.021 suppressions nettes d'emplois. Il s'agit d'un effort significatif, puisqu'il est le plus important depuis plusieurs années, comme en témoigne la rétrospective ci-dessous.

Effort de réduction des effectifs du ministère de l'équipement, des transports et du logement



Par ailleurs, il faut aussi observer que l'effort de réduction est significatif par rapport aux autres budgets : seuls le ministère de la jeunesse et de l'enseignement scolaire (- 3.550) et le ministère de l'économie et des finances (- 2.002) enregistrent des suppressions d'emplois supérieures pour 2004.

Les 1.121 suppressions d'emplois porteront sur 100 emplois contractuels et 1.021 emplois de titulaires, en premier lieu les agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat (410 emplois supprimés) mais également les dessinateurs (183 emplois supprimés), les chefs d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'Etat (160 emplois supprimés) et les adjoints administratifs des services déconcentrés (145 emplois supprimés).

Les créations d'emplois concerneront 100 emplois d'inspecteurs de 3^{ème} classe du permis de conduire et de la sécurité routière.

Répartition des emplois budgétaires supprimés

<u>Suppressions de titulaires :</u>	
Adjoints administratifs d'AC	- 20
Conducteur d'automobile de 2 ^{ème} catégorie d'AC	- 3
Ingénieurs des Ponts et Chaussées	- 2
Architectes urbanistes de l'Etat de 2 ^{ème} classe	- 2
Ingénieur des travaux publics de l'Etat	- 1
Contrôleurs des travaux publics de l'Etat	- 57
Adjoints administratifs des SD	- 145
Dessinateurs	- 183
Maîtres ouvriers des SD	- 10
Conducteurs d'automobile de 1 ^{ère} catégorie des SD	- 7
Conducteurs d'automobile de 2 ^{ème} catégorie des SD	- 3
Chefs d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'Etat	- 160
Agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat	- 410
Marins	- 18
Sous-total :	- 1 021
<u>Suppressions d'agents contractuels :</u>	
Suppression d'agents contractuels (article 34 de la loi du 12 avril 2000)	- 100
Sous-total :	- 100
TOTAL :	- 1 121

Au-delà de l'effort visible sur les effectifs, il faut souligner que le ministère a mis en place **un plan de résorption de la vacance qui a permis les récentes années de compenser la réduction des postes budgétaires, voire d'aller au-delà comme en 2002.**

La résorption de la vacance en 2002

L'effectif autorisé en loi de finances pour 2002 n'a pas été dépassé, bien au contraire, puisque le constat d'un taux de vacance d'emplois important a été réalisé fin 2001 dans les services du ministère. Ce taux de vacance a par ailleurs augmenté début 2002 sous l'effet des créations nettes, par la loi de finances pour 2002, de 249 emplois sur la section des services communs.

Le constat de ce taux de vacance a conduit à mettre en œuvre **un plan de résorption de la vacance d'emploi, qui apparaît comme l'un des traits marquants de la gestion des effectifs du ministère en 2002**. Ce plan, axé sur des actions de connaissance des effectifs, de maîtrise des recrutements, et le cas échéant, sur desancements de recrutements exceptionnels, a eu pour objectif de diminuer la vacance dans les services de 1.200 emplois en 2002 et de 750 emplois en 2003.

En 2002, l'objectif quantitatif a été pratiquement atteint (1176) grâce à un effort de recrutement sans précédent. Ainsi 5.033 agents sont entrés dans le ministère en 2002. Par ailleurs les actions engagées ont permis de corriger les défauts majeurs constatés sur la connaissance des effectifs, sur la politique de recrutement et certains actes de gestion.

Cette amélioration de la situation de la vacance, qui s'est ainsi située au 31 décembre 2002 à un niveau légèrement inférieur à 3.000 postes vacants, a profité à tous les services grâce à la généralisation des affectations orientées pour les catégories A et B.

Source : ministère de l'équipement, des transports et du logement.

2. Une faible progression de la masse salariale

Pour 2004, l'effet des accords salariaux et de la revalorisation des rémunérations s'élèvera à 16,5 millions d'euros pour le budget des services communs, soit seulement 0,45 % des dépenses de personnel.

Effet des accords salariaux de la fonction publique sur le budget des services communs

(en euros)

	Budget SC	Protocole Durafour	Accord salarial ou reval. rému. publiques	Pourcentage
PLF 1995	2 952 067 897	20 283 199		0,69%
PLF 1996	2 999 992 374	15 332 976		0,51%
PLF 1997	2 990 579 277	6 315 870		0,21%
PLF 1998	3 075 547 855	237 795		0,01%
PLF 1999	3 136 635 084	3 132 069	56 951 813	1,92%
PLF 2000	3 325 578 285	906 453	31 342 956	0,97%
PLF 2001	3 506 225 225	148 584	343 604	0,01%
PLF 2002	3 685 980 205	442 502	56 053 759	1,53%
PLF 2003	3 689 951 326		2 907 485	0,08%
PLF 2004	3 637 551 001		16 502 410	0,45%

(1) : y compris les repyramidages des adjoints AC+SD et des dessinateurs

(2) : ne comprend pas la mer (qui devait être transférée sur la section services communs)

A cela il faut ajouter **quelques revalorisations indemnitaires** dont les principales (du fait de leur impact budgétaire) sont retracées dans l'encadré ci-après.

(en millions d'euros)

<i>Principales revalorisations indemnitaires et résorption de la vacance</i>	
Revalorisation du point fonction publique en décembre 2002	+ 16,5
Financement de la résorption de la vacance (effet en 2004 de la résorption de 750 postes en 2003)	+ 7,5
Revalorisation de 1,5 % de l'indemnité spécifique de service	+ 2,0
Revalorisation du régime indemnitaire des adjoints administratifs :	+ 3,0
Revalorisation du régime indemnitaire des secrétaires administratifs :	+ 1,9
Revalorisation du régime indemnitaire des agents contractuels du RIN :	+ 1,0

Par ailleurs, le ministère a fourni les éléments suivants sur la modulation individuelle des régimes indemnitaires.

« La modulation individuelle des régime indemnitaires en fonction des résultats et de la manière de servir en général était déjà très largement pratiquée au sein du ministère, en particulier pour les corps techniques du ministère et les personnels de l'administration centrale. Toutefois, le faible niveau des dotations et l'insuffisance des plafonds de versements pratiqués en ce qui concerne les personnels de la filière administrative des services déconcentrés limitaient fortement les possibilités de mettre en œuvre cette modulation en ce qui concerne ces catégories d'agents.

Le relèvement des plafonds réglementaires des régimes indemnitaires concernés et l'accroissement des dotations moyennes dans le cadre des crédits inscrits en loi de finances sont mis à profit pour retrouver une situation plus satisfaisante de ce point de vue. Ainsi, l'augmentation du régime indemnitaire des attachés des services déconcentrés en 2003 va permettre dès cette année de moduler les attributions individuelles entre + ou - 10 % des dotations moyennes (hors situations exceptionnelles) ».

3. Une lutte contre la « rigidification de la dépense »

Comme votre rapporteur spécial le soulignait l'an dernier, s'appuyant sur le constat de la Cour des comptes, le budget des services communs est extrêmement rigide.

Le poids des services votés en matière de dépenses de personnel était impressionnant (99,1 % des crédits) et la « marge de manoeuvre » réduite, sauf à réviser le poids des services votés et donc à réformer l'organisation du ministère.

De fait, le ministère s'est employé à une véritable révision de ses services votés dans le projet de loi de finances pour 2004.

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement explique que l'écart entre les crédits du projet de loi de finances pour 2004 et les services votés 2004 est la résultante d'importantes mesures nouvelles négatives, notamment un abattement de « ligne souple » (- 40 millions d'euros) et une réduction du nombre d'emplois budgétaires ainsi que l'abattement complémentaire sur les moyens de fonctionnement.

Le poids des services votés dans le budget des services communs

(en euros)

Chapitres	Services votés 2004 (€)	PLF 2004 (€)
31-90	1 788 550 927	1 759 869 085
31-92	13 604 820	12 330 054
31-93	86 353 822	86 307 972
31-94	354 542 517	367 533 331
31-95	22 568 680	23 670 332
32-92	71 306 000	78 791 000
32-97	905 400 000	922 200 000
33-90	223 263 873	206 004 664
33-91	57 103 528	56 729 773
33-92	22 091 496	22 779 719
37-30/10*	99 408 976	101 335 071
	3 644 194 639	3 637 551 001
Poids des services votés	100,18 %	

*y compris les crédits du chapitre 37-30 article 20 (action sociale) d'un montant de 824 036 € destinés à l'expérimentation de la LOLF dans la région du Nord Pas-de-Calais.

4. Un effort de sincérité budgétaire

La Cour des comptes avait « pointé » des rattachements irréguliers de fonds de concours servant à alimenter des chapitres de rémunérations principales. **Dans le projet de loi de finances pour 2004, trois fonds de concours sont budgétisés :**

- la redevance versée par Réseau Ferré de France (RFF) au titre des frais de surveillance et de contrôle ;

- les contributions versées par la SNCF au titre des frais de surveillance et de contrôle ;

- la participation des concessionnaires de la liaison fixe Trans-Manche au fonctionnement de la commission intergouvernementale et du comité de sécurité chargés de superviser la construction et l'exploitation de l'ouvrage.

Ces fonds représentent un ensemble de crédits de 3,5 millions d'euros.

B. UNE CONTRAINTE SUPPLÉMENTAIRE SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

1. Des efforts de productivité depuis plusieurs années

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 sur la période 1998-2002 et les moyens des services déconcentrés se sont réduits de 8,22 %.

Les moyens de fonctionnement des services déconcentrés

(en millions d'euros)

<i>Article</i>	<i>Libellé</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2 002</i>	<i>2 003</i>	<i>2 004</i>	<i>1997 / 2004</i>
34-97/10 (dont 37-30/20 à partir de 2003)	Directions dep. de l'Equipement	161,03	161,03	156,80	156,62	143,78	139,48	142,02	139,77	-13,21%
34-97/20	Centres d'études tech. de l'Equipt.	1,74	1,74	0,09	0,09	1,46	1,32	1,32	1,32	-24,04%
34-97/30	Formation	8,47	8,47	8,25	8,17	8,17	8,05	12,62	14,15	18,71%
34-97/40	Autres services déconcentrés	14,88	14,88	14,24	15,40	15,69	15,35	16,30	15,98	7,38%
34-97/50	Actions nat. de formation	3,44	3,44	3,36	3,32	4,17	4,13			0,00
34-97/60	Amélioration des méthodes gestion	1,06	1,06	1,03	1,02	1,02	0,99	0,99	0,97	-8,27%
34-97/70	Maintenance du patrimoine	5,85	5,85	5,70	5,64	7,62	7,62	7,62	7,48	27,80%
34-97/80 (BCRD)	Bourses de recherche	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11	0,11	15,35%
<i>Total</i>		196,58	196,58	189,57	190,36	182,03	177,06	180,98	179,78	-8,55%

2. Une situation jugée difficile, mais accompagnée d'un effort renouvelé de maîtrise des coûts

L'an passé, les services du ministère indiquaient que les moyens de fonctionnement mis à disposition des services avaient « *atteint des seuils qu'il n'est plus possible de franchir* ».

Pour 2003, les moyens de l'administration centrale devaient donc enregistrer une hausse de 1,69 million d'euros et ceux des services déconcentrés une hausse de 3 millions d'euros. Cependant, des mesures de régulation ont en partie annulé cette hausse. Pour 2004, les services du ministère continuent de juger la situation préoccupante, notamment dans les services déconcentrés.

Parallèlement, l'incontestable pression exercée sur le ministère de l'équipement concernant ses coûts de fonctionnement conduit à développer la maîtrise de la dépense, avec des résultats certains.

Les efforts d'économies de fonctionnement du ministère de l'équipement

La sous-direction des réseaux et des systèmes d'information d'administration centrale a pris différentes mesures pour maîtriser les dépenses informatiques et de téléphonie de l'administration centrale.

- dans le domaine de la téléphonie

L'administration centrale mène **une politique systématique de mise en concurrence** des opérateurs depuis 1999. Le coût des dépenses téléphoniques a ainsi diminué de moitié entre 1999 et 2001. L'ensemble des marchés (dix marchés) ont été renouvelés au cours de l'année 2002. Cette nouvelle mise en concurrence a permis de bénéficier de tarifs nouveaux nettement plus intéressants (baisse de plus de 50 % sur les forfaits pour la téléphonie mobile, abaissement du tarif de l'unité de base de 0,16 à 0,014 centimes pour les communications locales et de 0,27 à 0,014 centimes pour les communications nationales ...).

En parallèle, une **politique de maîtrise des dépenses** a été mise en place depuis plusieurs années (intégration des dépenses de téléphone dans les enveloppes de fonctionnement qui sont notifiées aux directions chaque année ; transmission aux directions de statistiques trimestrielles ; relevés mensuels des consommations par poste etc).

- dans le domaine des achats informatiques

- **attribution d'une enveloppe de fonctionnement à chaque direction calculée sur la base d'un ratio par agent** (celui-ci est de 600 € pour 2003 comme en 2002) auquel est appliqué un coefficient de 2,5 pour les informaticiens, de 1,65 pour les statisticiens, de 0,6 pour le personnel de service et de 1 pour les autres agents ;

- **centralisation des achats de matériels informatiques** (micros et imprimantes) pour obtenir de meilleurs prix de la part des fournisseurs ;

- **passation de marchés à bons de commande** pour les dépenses communes (consommables informatiques ; formation à l'informatique) qui permettent à chaque direction de l'administration centrale de bénéficier de meilleurs services et des tarifs plus intéressants.

- mise en place **d'une programmation annuelle des dépenses** : un programme réparti par domaine (comptabilité gestion ; bureautique ; documentation archivage ; urbanisme construction ; infrastructures transports) est validé par le comité directeur informatique de l'administration centrale. Les enveloppes de crédits par projet sont notifiées aux directions et suivi avec l'application interministérielle ACCORD. Deux ajustements sont ensuite effectués au cours de l'année ; l'un en juin, l'autre en septembre pour tenir compte de l'avancement des projets.

Source : ministère de l'équipement, des transports et du logement.

III. LES EFFORTS STRUCTURELS POUR AMÉLIORER LA GESTION ET LES PERFORMANCES DU MINISTÈRE

A. LES ENSEIGNEMENTS D'UN CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

1. Des progrès depuis le rapport de la Cour des comptes en 2000

L'an passé, votre rapporteur spécial estimait que le budget des services communs gagnerait à retracer exactement les emplois budgétaires, en intégrant les problèmes soulevés par la Cour des comptes.

En application de l'article 57 de la LOLF, **il a donc souhaité interroger le ministère, sous forme de deux questionnaires envoyés le 27 mars et le 23 juin 2003**. Il a également rencontré M. Christian Parent, directeur du personnel, des services et de la modernisation du ministère.

Le résultat de cette enquête fait ressortir les points positifs suivants :

- **plusieurs mesures ont été prises par l'administration pour répondre aux critiques de la Cour des comptes** : régularisations d'emplois contractuels¹, inscriptions de crédits budgétaires, régularisation de régimes indemnitaires etc ;

- **des mesures sont encore en cours de mise en oeuvre** : réduction du nombre d'emplois transférés en cours de gestion (ex : agents dans les écoles d'architecture), prise en compte de situations particulières (ex : agents de la SNCF à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat – cette disposition est prévue dans le projet de loi de finances pour 2004).

2. Des efforts doivent encore être réalisés

Cependant, votre rapporteur spécial estime qu'il reste certaines difficultés à répondre aux observations de la Cour des comptes et **de nombreux points sur lesquels des progrès restent à faire** :

¹ A titre d'illustration, les agents contractuels à Mayotte ont été intégrés dans la collectivité territoriale et mis à disposition en application d'une convention signée début 2000. Le nombre d'agents prêtés gratuitement au conseil général du Var a été réduit de 6 à 4, sans être complètement résorbé.

- **tous les emplois publics ne peuvent être retracés.** Le ministère s'interroge sur la manière de comptabiliser les élèves ingénieurs² (incertitude de la notion d'emploi budgétaire), ou de distinguer les emplois des établissements publics sans mettre en cause leur autonomie de gestion. Certains emplois sont encore financés sur fonds de concours tels les emplois des comités départementaux des transports, dont le cas est toutefois en cours de règlement ;

- le ministère connaît encore un grand nombre de **transferts d'emplois** en gestion (secteurs « mer » et « environnement ») qu'il est difficile de résorber³ ;

- le **problème des établissements publics reste entier** : les personnels sont pour partie rémunérés par l'Etat, pour partie par l'établissement, la proportion titulaire/non titulaire est très variable d'un établissement à l'autre etc ;

- **s'agissant de la gestion des agents**, le projet Ressources humaines complètes, informatisées et territorialisées (REHUCIT) qui vise à améliorer la gestion des compétences et des formations, et à permettre une « fongibilité » des ressources ne pourra être opérationnel, pour ses « fonctions essentielles » avant 2005.

Au-delà, votre rapporteur spécial a interrogé le ministère sur les bases de données dont il disposait et qui pourraient préfigurer les indicateurs exigés par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il apparaît qu'actuellement, **la base ISOARD** permet de renseigner le ministère sur **l'activité des services** (nombre de permis de construire délivrés etc) mais les fiches consultées montrent qu'il s'agit **plutôt d'outils statistiques** que d'indicateurs de performance.

² Il s'agit des techniciens supérieurs de l'équipement, des ingénieurs des travaux publics de l'Etat et des ingénieurs des ponts et chaussées.

³ Le ministère indique toutefois qu'un projet est à l'étude. Pour 2004, les agents en poste dans les écoles d'architecture seraient directement pris en charge par le ministère de la culture (260 agents sur un effectif de 494 emplois). Puis, en 2005, le cas des agents en poste dans les services départementaux de l'architecture et du patrimoine sera examiné.

Les bases de données sur l'activité du ministère

La base ISOARD est une base de données, administrée par la direction du personnel, des services et de la modernisation, qui contient les résultats des enquêtes annuelles réalisées depuis 1992 sur les activités des services déconcentrés (DDE et DRE, services maritimes et de navigation). Depuis 2001, elle concerne tous les services du ministère.

Dans cette enquête, chaque service indique notamment les moyens en personnel qu'il a utilisés pour réaliser ses diverses activités au cours de l'année concernée.

Les activités des services sont définies par le référentiel GEODE qui liste les domaines, prestations dans lesquels chaque service peut ou doit intervenir et les commanditaires.

Ce référentiel a été réformé en 2001 pour prendre en compte l'évolution des missions du ministère. Il distingue actuellement les types de services, les domaines d'activité, les prestations ainsi que les commanditaires.

Concernant **la situation des ouvriers des parcs**, leur régime indemnitaire est relativement peu lisible (plusieurs primes), leur mode de rémunération particulier (compte de commerce). Votre rapporteur spécial estime que le ministère devrait engager une réflexion sur cette question, en liaison avec le processus de décentralisation⁴.

⁴ On se référera sur cette question au chapitre C du III du présent rapport consacré à la décentralisation.

Le compte de commerce n° 904-21

Ce compte, intitulé « opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement » a été **créé par l'article 69 de la loi de finances pour 1990** afin de répondre à la volonté commune de l'Etat et des départements de clarifier le fonctionnement des parcs (services de l'Etat non dotés de la personnalité morale) et d'établir de nouvelles relations entre les différents partenaires en ce qui concerne les travaux routiers afférents aux voiries nationales, départementales et communales.

Ce compte a été pérennisé par l'article 79 de la loi de finances pour 1993 qui a supprimé sa limitation aux activités effectuées sur le domaine routier. Il a habilité le compte de commerce à retracer les opérations de recettes et de dépenses liées aux prestations que les subdivisions effectuent « en régie » pour le compte des communes.

La loi du 2 décembre 1992 a mis fin au régime transitoire de partage des charges liées aux prestations des parcs départementaux de l'équipement. Elle s'est accompagnée de la contractualisation des rapports entre l'Etat et le département et la signature de conventions d'activité entre le préfet et le président du conseil général, conclues pour une durée de trois années civiles. Ces conventions fixent notamment la nature des activités, la programmation, les niveaux de prestations à fournir par le parc, les garanties d'exécution ainsi que les investissements affectés au parc et les conditions tarifaires.

L'article 68 de la loi de finances pour 1998 a **étendu le champ d'intervention du compte de commerce** aux opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales d'informations routières effectuées par les directions régionales de l'équipement (DRE).

Le ministère souligne deux points en particulier :

- lors de la création du compte, **l'imputation directe des dépenses sur le compte de commerce n'a pas été retenue.** Les rémunérations des ouvriers des parcs et ateliers sont imputées sur le budget général de l'Etat, le compte de commerce en assumant la charge de financement ;
- les prestations réalisées par les parcs départementaux dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier national, départemental et communal **sont soumises 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.

**B. L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE
AUX LOIS DE FINANCES**

**1. Une situation actuellement médiocre en termes de contrôle de
l'efficacité de la dépense publique**

Sous le titre « *mieux comprendre l'utilisation de la dépense et fournir des informations budgétaires fiables* », votre rapporteur spécial expliquait l'an dernier 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 disponibles, mais ils ne sont renseignés que pour les années passées et non pour l'année à venir. Dans le cadre des réponses données à votre rapporteur spécial à ses questionnaires complémentaires sur l'activité du ministère, il lui a été indiqué que pour la période 1997-1999, les outils de gestion pour l'administration centrale et les services déconcentrés étaient séparés. La connaissance des données des personnels à gestion locale (agents d'exploitation, chefs d'équipe d'exploitation et OPA) et à gestion semi-déconcentrée (dessinateurs et adjoints des services déconcentrés) n'était que partielle.

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 mise en œuvre de LOLF : une responsabilisation des
gestionnaires, une réorganisation du ministère**

Le ministère indique que ses moyens seront présentés, en 2006, autour des missions suivantes :

- 1 - Déplacements et transports
- 2 - Aviation civile
 - Contrôles et exploitation aériens
 - Intervention pour l'aménagement du territoire et des aéroports
- 3 - Régimes sociaux et de retraite

4 - Aménagement, logement et tourisme

5 - Stratégie et politique financière et de ressources humaines.

Ainsi à ce stade, il n'est pas prévu de mission interministérielle.

Le ministère classerait ses activités en **onze programmes** (entre parenthèses figure le nombre d'agents du ministère qui y seraient affectés)⁵ :

1 - réseau routier national (25.100 agents);

2 - sécurité routière (2.050 agents) ;

3 - transports terrestres et maritimes (12.600 agents) ;

4 - transports aériens (300 agents) ;

5 - contrôle et exploitation aériens (0 agent⁶);

6 - intervention pour l'aménagement du territoire et des aéroports (0 agent) ;

7 - régimes sociaux et de retraite (0 agent) ;

8 – tourisme (220 agents) ;

9 - aménagement et logement (31.100 agents) ;

10 - stratégie et innovation (1.200 agents);

11 - pilotage et support opérationnels (4.500 agents).

Pour la construction des programmes, **le ministère a choisi de donner au futur responsable de programme l'ensemble des moyens humains et financiers concourant à sa politique** en ventilant l'ensemble des moyens et des personnels dans les programmes à l'exception des moyens strictement transversaux.

Ainsi, les **programmes transversaux seraient réduits au nombre de deux** :

- « **stratégie et innovation** », pour les grandes orientations à long terme et l'évaluation de l'action dans son environnement national et international

⁵ Hormis le cas de l'exploitation et des travaux sur routes départementales, les effets de la décentralisation n'ont pas été pris en compte.

⁶ Le document ne mentionne pas d'effectifs en face de ces programmes.

- « **pilotage et support opérationnels** » qui comportera les actions transversales au profit des autres programmes, ou la gestion pour le compte d'autres programmes et assurera la programmation à moyen terme.

La décomposition de ces programmes serait la suivante.

STRATEGIE ET INNOVATION	PILOTAGE ET SUPPORT OPERATIONNELS
Stratégie, observation, évaluation et prospective	Politique des ressources humaines
Enseignement	Politique économique et financière
Action européenne et internationale	Pilotage juridique
Recherche	Politique et gestion immobilière
IGN et Météo-France	Gestion des systèmes d'information et des réseaux
Pilotage du réseau scientifique et technique	Communication et documentation
	Inspection des services

Source : stratégie ministérielle de réforme (SMR)

Par ailleurs, les services rattachés à ces programmes ont été précisés. L'ensemble serait constitué de 5.700 personnes dont 1.200 personnes pour le programme « stratégie et innovation » et 4.500 personnes pour le programme « pilotage et supports opérationnels ».

REPARTITION DES RESSOURCES HUMAINES PAR PROGRAMME

Programme	Moyens mobilisés	Service inclus complètement (ou postes budgétaires du METLTM alloués à un organisme externe)	Service inclus partiellement
STRATEGIE ET INNOVATION	1 200	<p>Directions d'administration centrales Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques Direction des Affaires Économiques et Internationales</p> <p style="text-align: center;">Autres entités</p> Cabinets Conseil Général des Ponts et Chaussées Ecole Nationale des Ponts et Chaussées Ecole Nationale des Travaux Publics de l'État	
PILOTAGE ET SUPPORT OPERATIONNELS	4 500	<p>Directions d'administration centrales Direction des Affaires financières et de l'Adm. Générale Direction du Personnel, des Services et de la Modernisation Direction de l'Établiss. National des Invalides de la Marine</p> <p style="text-align: center;">Services techniques centraux ou à compétence nationale</p> Service de l'Information et de la Communication Centre d'Évaluation, de Documentation et d'Innovation Pédagogiques <p style="text-align: center;">Services déconcentrés</p> Directions régionales des transports terrestres Centres Interrégionaux de Formation Professionnelle <p style="text-align: center;">Autres entités</p> Bureaux Enquête Accident Mer et Transports Terrestres Centre Interministériel de Renseignements Administratifs Contrôle Financier École Nationale des Techniciens de l'Équipement Haut Fonctionnaire de Défense Inspections territoriales, spéciales et des transports terrestres Permanents syndicaux Services sociaux et médico-sociaux du ministère Agents mis à disposition d'autres ministères ou d'autres organismes	<p>Services déconcentrés Centres d'Études Techniques de l'Équipement Directions Régionales de l'Équipement</p>

Cette décision de limiter les « fonctions support » au minimum et de donner à chaque gestionnaire de programme les moyens en personnel pour conduire son administration est essentielle pour la réussite de la mise en œuvre de la loi organique. Chaque gestionnaire aura en effet à répondre de ses performances et devra être entièrement responsable, non seulement de ses crédits d'intervention ou d'investissement, mais également de sa gestion des ressources humaines.

D'ores et déjà, il apparaît que la mise en place de gestionnaires de missions et de programmes devrait conduire **à un regroupement de services, à une mise en cohérence de l'administration centrale du ministère, qui comporte actuellement 16 directions.**

Au-delà, et parce que cette réforme sera menée parallèlement à la décentralisation, la réorganisation des services déconcentrés du ministère paraît inévitable.

Ainsi, dans l'ensemble, si les travaux actuellement menés par le ministère pour sa réorganisation centrale et déconcentrée se concrétisent, de profondes modifications sont à attendre pour une meilleure efficacité de la dépense publique.

Il faut rappeler, en conclusion, que la description des missions et programmes est, à ce stade de la proposition du ministère, à l'issue des travaux avec l'ensemble des directeurs d'administration centrale et des arbitrages rendus sous la présidence du directeur de cabinet et en présence du cabinet du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer et du cabinet du secrétaire d'Etat au tourisme. Les arbitrages interministériels ne sont pas encore rendus. La répartition des moyens financiers et humains est en cours avec l'ensemble des directions d'administration centrale.

3. La stratégie ministérielle de réforme

Le tableau suivant récapitule les 4 axes de réforme du ministère.

Les 4 axes de stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'équipement

I- Tracer l'avenir

I.1. Définir les futures missions

- Hiérarchiser les missions avant fin 2003

I.2. Refonder l'organisation des services

- Etudier l'évolution de l'organisation des services avant fin 2004
- Proposer une évolution d'organisation routière avant le 31 mars 2004

II- Mieux répondre aux attentes des bénéficiaires

II.1. S'engager vis-à-vis des usagers et des collectivités

- Capitaliser les expérimentations d'engagements de service début 2005
- Mettre en œuvre de la charte Marianne dans tous les services avant fin 2004

II.2. Poursuivre le développement des démarches qualité

- Elaborer des référentiels qualité et mettre en place des « labels qualité équipement » en application du droit des sols et en ingénierie
- Poursuivre les démarches de certification

II.3. Simplifier la réglementation, améliorer et faciliter les pratiques administratives

- Faire le bilan de réalisation du programme de simplifications administratives fin 2005 et proposer de nouvelles actions en 2006

III- Accompagner le changement et mobiliser les compétences

III.1. Accompagner le changement

- Etudier et proposer des mesures d'accompagnement des personnels avant fin 2004

III.2. Renforcer le dialogue social

- Réaliser un diagnostic avant fin 2004 et proposer des actions d'amélioration

III.3. Développer la gestion partagée des ressources humaines

- Mettre en place les cellules GUEPARH dans les inter-régions avant fin 2005

III.4. Améliorer le recrutement et la formation professionnelle

- Créer un observatoire des métiers et compétences en 2004
- Elaborer et mettre en œuvre un schéma pluriannuel de recrutement
- Réaliser une évaluation de la politique de formation du ministère

III.5. Moderniser l'évaluation et la reconnaissance des agents

- Elaborer des chartes de gestion des corps
- Réformer les dispositifs d'évaluation et de notation

IV- Améliorer l'efficacité des actions

IV.1. Développer la responsabilisation et la contractualisation

- Expérimenter des formes de contractualisation avant le 1er janvier 2006

IV.2. Poursuivre le développement et la généralisation du contrôle de gestion

- Elaborer un programme de développement et de généralisation en 2006
- Développer le contrôle hiérarchique interne (dans tous les services avant fin 2005)

IV.3. Renforcer les pratiques d'évaluation des politiques publiques

- Prendre en compte les rapports annuels de performance pour définir annuellement les actions d'évaluation à réaliser
- Développer les pratiques d'évaluation au niveau régional

IV.4. Professionnaliser les méthodes de travail

- Rénover l'ensemble des circuits d'information et de fonctionnement entre les administrations centrales, les services déconcentrés et les préfetures
- Poursuivre les actions d'amélioration des organisations du travail
- Développer les compétences économiques et la prospective

Dans son courrier au Premier ministre, le ministre de l'équipement a **ajouté un 5^{ème} « axe de progrès », à savoir « engager les secteurs sous tutelle vers des démarches similaires de réforme ».**

Cet ajout, qui n'a pas de développement dans la SMR, montre que des **progrès importants devront certainement être faits pour associer les établissements et entreprises publics sous tutelle à la démarche de réforme.**

Dans sa stratégie ministérielle de réforme, le ministre a annoncé les éléments suivants :

- hiérarchisation des missions du ministère avant fin 2003 ;
- réflexion sur l'évolution des structures de l'administration centrale dès 2003, achèvement fin 2004 et mise en œuvre en 2006 ;
- définition du cadre de réorganisation des services avant juillet 2004.

Par ailleurs, le ministre s'est engagé lors de son audition devant votre commission des finances⁷ sur les points suivants :

- la restructuration de l'administration centrale, à travers la mise en œuvre de la LOLF, avec une réduction significative du nombre de directions, de 16 à 8, en les regroupant sous forme de directions générales ;
- le renforcement et de repositionnement de l'échelon régional est acquis, un grand pôle régional des transports, du logement et de l'aménagement du territoire devrait être créé ;
- les directions départementales de l'équipement (DDE) devaient être reconfigurées pour faire face aux attentes nouvelles de la société et le nombre de subdivisions de l'équipement réduit ;
- une organisation spécifique pour la gestion et l'exploitation par itinéraire du réseau routier national structurel devait également voir le jour.

⁷ Le compte-rendu de cette audition figure en annexe du présent rapport.

C. LA DÉCENTRALISATION : DES INTERROGATIONS PERSISTANTES

1. Les dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales aura un impact certain sur les effectifs du ministère de l'équipement, des transports et du logement, et sur son organisation interne.

Le transfert de la majorité des routes nationales aux départements s'accompagne du transfert des moyens permettant leur gestion.

Le transfert des routes s'accompagnera notamment, pendant une période transitoire, de la mise à disposition des services correspondants, suivie d'une phase définitive de transfert des services.

Les dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales

L'article 77 dispose que lors de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi transférant de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, les services exerçant ces missions seront transférés.

Ce transfert s'effectue par l'introduction d'une période de transition qui permet de concilier l'effectivité du transfert des compétences et la nécessaire continuité du service public.

Cette période de transition prend fin à la publication des décrets en Conseil d'Etat fixant la partition définitive des services entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'article 78 dispose que, au fur et à mesure des transferts de compétences, les fonctionnaires de l'Etat, affectés dans des services mis à disposition, sont, à titre individuel et provisoire, mis à disposition de plein droit de la collectivité territoriale d'accueil.

L'article 79 prend en compte la loi du 3 janvier 2001 qui prévoit des mesures spécifiques pour permettre aux agents non titulaires de l'Etat, dans certaines conditions, de bénéficier d'une mesure de titularisation,

L'article 80 dispose que au plus tard deux ans après la date de publication du décret de transfert définitif des services, les fonctionnaires de l'Etat mis à disposition pourront faire connaître leur option: soit demander leur intégration au sein de la fonction publique territoriale, soit demander à être placés en position de détachement. Les fonctionnaires ayant opté pour la position de détachement conserveront la possibilité de demander, ultérieurement et à tout moment, leur intégration au sein de la fonction publique territoriale, les collectivités étant libres du sort réservé à ces demandes.

L'article 81 dispose que les stipulations des contrats des agents non titulaires de droit public de l'Etat affectés dans des services transférés aux collectivités territoriales, restent inchangées, les collectivités territoriales se substituant simplement à l'Etat en tant qu'employeur et ces agents voyant reconnaître la qualité d'agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

L'article 82 a pour objet de permettre aux fonctionnaires qui bénéficieraient au titre de leur emploi dans les services de l'Etat d'un classement en catégorie active de conserver les avantages résultant de ce classement lors de leur transfert dans la collectivité.

2. Un tiers des effectifs du ministère est concerné

Actuellement, d'après les informations recueillies auprès du ministère **un peu moins de 40.000 agents du ministère de l'équipement travaillent pour le compte des collectivités locales**, dans leurs domaines de compétence.

Agents du ministère de l'équipement travaillant pour le compte d'une collectivité locale

	régions	départements	communes	Total général
routes et sécurité routière - travaux neufs	22	1 491	1 152	2 665
routes et sécurité routière - entretien, exploitation	107	23 894	2 359	26 360
transports - aménagement et multimodalité	2	1	11	14
aménagement, urbanisme, études, constructions publiques	216	226	8 988	9 430
navigation intérieure	375	0	0	375
activités maritimes - ports, littoral	8	136	159	303
activités maritimes - sécurité	0	9	34	43
bases aériennes	0	0	9	9
autres activités régaliennes	0	8	29	37
	731	25 765	12 741	39 236

Sur ces quelques 40.000 agents, un peu plus de 26.000 sont employés à l'entretien et à l'exploitation du réseau départemental ou communal, qui concentre donc l'essentiel des effectifs mis à disposition, et un peu moins de 10.000 à l'aménagement, l'urbanisme, les études et la construction publique.

Votre rapporteur spécial a interrogé les services du ministère concernant le nombre de personnes travaillant dans le domaine de la route sur le réseau national qui sera transféré aux collectivités locales.

Il apparaît que le nombre d'équivalent temps pleins (ETP) à transférer pour les routes nationales et départementales serait de 29.000 agents. La définition du réseau transféré n'étant à ce jour pas arrêtée, le ministère indique que l'évaluation ne peut être qu'approximative. Elle comprend le transfert des moyens mobilisés sur les routes départementales et sur la part de routes nationales transférées, hormis les parcs de l'équipement.

S'agissant du personnel mobilisé pour l'entretien et l'exploitation des routes nationales ces dernières années, le ministère a fourni les évaluations suivantes.

Personnel du ministère de l'équipement travaillant sur le réseau routier national

1997	1998	1999	2000	2001
8.800	8.870	8.850	9.120	9.160

N.B : ces données portent sur toutes les catégories de personnels hormis les parcs de l'Equipement

3. Une période de transition qui sera délicate

Votre rapporteur spécial estime que le transfert des personnels du ministère de l'équipement doit être préparé très en amont, avant même le vote définitif de la loi relative aux responsabilités locales.

Par ailleurs, **la question du devenir des ouvriers des parcs et ateliers reste en suspens.** Un rapport est prévu pour 2007, ce qui semble une date bien éloignée.

Au 1^{er} janvier 2002, **les effectifs réels des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) s'élevaient à 8.172 et les effectifs autorisés à 8.826.** Les OPA sont affectés dans les parcs de l'équipement qui ont été créés dans les années 1960 pour moderniser la gestion de l'entretien routier. Les 99 parcs des directions départementales de l'équipement constituent aujourd'hui encore autant d'outils de production pour le compte de deux partenaires, l'Etat et les départements.



En conclusion, votre rapporteur spécial note que le budget des services communs du ministère de l'équipement, des transports et du logement, sera stable en 2004 en raison d'un effort significatif de réduction des effectifs pour 1.021 emplois.

Cet effort traduit la volonté du ministère de s'engager dans la voie de la réforme, qui ne pourra être complète qu'avec la mise en œuvre de deux réformes essentielles : la décentralisation d'une partie de ses activités concernant les routes, mais également le logement, et la réorganisation du ministère autour de programmes et de missions, conformément à la lettre et à l'esprit de la LOLF.

MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a **adopté un amendement du gouvernement sur le titre III, consistant à réduire les crédits de 224.924 euros puis à les majorer du même montant.**

Il s'agit de supprimer onze emplois d'adjoint administratif de l'administration centrale et deux emplois de conducteur d'automobile de deuxième catégorie au Conseil national des transports.

Les effectifs du Conseil national des transports financés sur fonds de concours seraient ainsi ramenés de vingt-trois à dix emplois autorisés au titre de la gestion de 2004, puis à zéro lors du projet de loi de finances pour 2005.

Elle a également adopté **un amendement de notre collègue député Hervé Mariton, rapporteur spécial, sur le titre III, consistant à réduire les crédits de 93.715 euros puis à les majorer du même montant.** Il s'agit de supprimer 5 emplois de secrétaires des comités régionaux et départementaux des transports.

Au total, **les amendements votés par l'Assemblée nationale ont porté sur 318.629 euros, mais les crédits n'ont pas été modifiés car il s'agissait d'emplois rémunérés sur fonds de concours.**

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 21 octobre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a **examiné les crédits 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**.

En introduction, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits du fascicule "services communs" du ministère de l'équipement seraient de 4,27 milliards d'euros pour 2004, soit une quasi-stabilité par rapport à 2003. Il a rappelé que ces crédits correspondaient aux dépenses de personnel et de fonctionnement de l'ensemble du ministère de l'équipement.

Puis il a présenté ses principales observations.

Il a tout d'abord indiqué que le ministère engageait un nouvel effort significatif de réduction de ses effectifs. Il a rappelé que pour 2004, le budget des services communs enregistrerait 1.021 suppressions nettes d'emplois. Il s'agissait de l'effort de réduction le plus important depuis 1996 et la troisième plus importante réduction de postes après celle du ministère de l'enseignement scolaire (3.550 emplois supprimés) et du ministère de l'économie et des finances (2.002 emplois supprimés).

Il a précisé que les 1.121 suppressions d'emplois porteraient sur 100 emplois contractuels et 1.021 emplois de titulaires et que 100 créations d'emplois concerneraient les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière, témoignant de la priorité affichée par le Président de la République et le gouvernement.

Il a ajouté que l'effort de contraction de la dépense s'expliquait par la baisse des effectifs, mais également par la modération de la revalorisation des rémunérations qui s'élèvera à 0,45 % des dépenses de personnel en 2004.

Il a rappelé, s'appuyant sur le constat de la Cour des comptes, que le budget des services communs était extrêmement rigide, le poids des services votés étant proche de 100 % des crédits et la « marge de manoeuvre » réduite, sauf à réformer l'organisation du ministère. Enfin, il a noté que le ministère faisait un effort de clarification budgétaire en 2004, puisque trois fonds de

concours étaient budgétisés, pour un ensemble de crédits de 3,5 millions d'euros.

Le rapporteur spécial a ajouté que les dépenses de fonctionnement du ministère de l'équipement faisaient l'objet, depuis plusieurs années déjà, de mesures d'économies. L'an passé, les services du ministère indiquaient que les moyens de fonctionnement mis à disposition des services avaient atteint des seuils qu'il n'était plus possible de franchir. Pour 2004, les services du ministère continuaient de juger la situation préoccupante, notamment dans les services déconcentrés.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a indiqué que l'incontestable pression exercée sur le ministère de l'équipement concernant ses coûts de fonctionnement conduisait à développer la maîtrise de la dépense, avec des résultats certains, mais que les marges de progrès en la matière lui semblaient s'amointrer considérablement.

Ensuite, il a précisé qu'il avait souhaité faire le point sur le suivi, par le ministère de l'équipement, des transports et du logement, des observations de la Cour des comptes sur la gestion des effectifs.

Il a précisé qu'il avait interrogé le ministère, sous forme de deux questionnaires envoyés le 27 mars et le 23 juin 2003 et qu'il avait rencontré le nouveau directeur du personnel, des services et de la modernisation du ministère.

Il a expliqué que le résultat de son contrôle faisait ressortir plusieurs points positifs, plusieurs mesures ayant été prises par l'administration pour répondre aux critiques de la Cour des comptes, comme la régularisation d'emplois contractuels, l'inscription de crédits budgétaires, la régularisation de régimes indemnitaires. Il a ajouté que des mesures étaient encore en cours de mise en œuvre, par exemple la réduction du nombre d'emplois transférés en cours de gestion ou la prise en compte de situations particulières comme les agents de la SNCF en poste à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH).

Cependant, il a expliqué que sur de nombreux points, des progrès restaient à faire notamment pour mieux distinguer les emplois des établissements publics alors que le ministère invoquait largement leur autonomie de gestion, ou pour mieux gérer les agents. Le projet « Ressources Humaines Complètes, Informatisées et Territorialisées » (REHUCIT) qui visait à améliorer la gestion des compétences et des formations et à permettre une fongibilité des ressources ne pourrait être opérationnel, pour ses fonctions essentielles, avant 2005.

Enfin, concernant la situation des ouvriers des parcs, il a considéré que leur régime indemnitaire restait opaque et leur mode de rémunération

particulier, sous la forme d'un compte de commerce, si bien que le ministère gagnerait à engager une vraie réflexion sur cette question dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances (LOLF) qui imposait de revoir la situation des comptes de commerce.

Enfin, il a expliqué que les bases de données dont disposait le ministère ne pouvaient, en leur état actuel, servir pour alimenter les

Enfin, il a expliqué que les bases de données dont disposait le ministère ne pouvaient, en leur état actuel, servir pour alimenter les indicateurs exigés par la LOLF, dans la mesure où il s'agissait plutôt d'outils statistiques que d'indicateurs de performance.

En dernier lieu, il a considéré que l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la décentralisation devraient être de puissants leviers de réorganisation pour le ministère.

Concernant la mise en place de la LOLF, il a précisé que les moyens du ministère seraient présentés, en 2006, autour de cinq missions. Les projets du ministère contenaient deux orientations importantes. D'une part, pour la construction de ses programmes, le ministère proposait de donner au futur responsable de programme l'ensemble des moyens humains et financiers concourant à sa politique. Chaque gestionnaire aurait ainsi à répondre de ses performances et devrait être entièrement responsable, non seulement de ses crédits d'intervention ou d'investissement, mais également de sa gestion des ressources humaines. Il faudrait simplement voir quelles seraient les conséquences de cette responsabilité. D'autre part, la mise en place des missions et des programmes devrait conduire à un regroupement de services et à une mise en cohérence de l'administration centrale du ministère, qui comportait actuellement seize directions.

Au-delà, et parce que la réforme de la LOLF était menée parallèlement à la décentralisation, **M. Paul Girod** a déclaré que la réorganisation des services déconcentrés du ministère paraissait inévitable.

S'agissant de la décentralisation, il a expliqué que d'importantes interrogations persistaient quant aux modalités de transfert du personnel du ministère résultant du transfert de la majorité des routes nationales aux départements. Pendant une période transitoire, une solution consisterait dans la mise à disposition des services correspondants, suivie d'une phase définitive de transfert des services.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a indiqué avoir interrogé les services du ministère concernant le nombre de personnes travaillant dans le domaine de la route sur le réseau national qui seraient transférées aux collectivités territoriales. Tout en soulignant que la définition du réseau transféré n'était, à ce jour, pas arrêtée, le ministère a estimé que, en prenant en

compte le transfert des moyens mobilisés sur les routes départementales et sur la part de routes nationales transférées, hormis les parcs de l'équipement, 29.000 équivalent temps plein (ETP) seraient concernés. Par ailleurs, le ministère estimait que 9.160 ETP étaient mobilisés pour l'entretien et l'exploitation des routes nationales en 2001.

En conclusion, il a indiqué que budget des services communs du ministère de l'équipement serait stable en 2004 en raison d'un effort significatif de réduction des effectifs concernant 1.021 emplois. Cet effort traduisait la volonté du ministère de s'engager dans la voie de la réforme, qui ne pourrait être complète qu'avec la mise en œuvre de deux réformes essentielles : la décentralisation d'une partie de ses activités concernant les routes, mais également le logement, et la réorganisation du ministère autour de programmes et de missions. Il a enfin indiqué à la commission être en attente d'une étude sur l'impact budgétaire de l'application de la réduction du temps de travail dans le ministère.

Un débat s'est alors ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a souligné les importants enjeux auxquels serait confronté le ministère de l'équipement, des transports et du logement à compter de 2004, avec un transfert de personnel aux départements et une nécessaire réorganisation administrative conduite en parallèle avec la mise en place des programmes et missions prévus par la LOLF. Il a déclaré que ce serait un sujet d'interrogation pour l'audition du ministre le 18 novembre prochain.

M. Maurice Blin a interrogé le rapporteur spécial sur la manière dont le ministère parvenait à supprimer 1.021 emplois, et sur le nombre total d'emplois de ce ministère.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a répondu que le ministère enregistrait plus de 3.000 départs à la retraite par an et qu'un certain nombre de postes supprimés correspondaient à des emplois vacants. Il a précisé que le ministère compterait 97.298 agents en 2004.

M. Jean-Philippe Lachenaud a déclaré que le ministère de l'équipement, des transports et du logement avait toujours été « pionnier » en matière de réduction de ses effectifs et pour la réorganisation de ses services déconcentrés. Il a rappelé que le dernier mouvement de décentralisation avait conduit à des solutions très différenciées selon les départements et s'est déclaré en conséquence peu étonné du manque de précision sur le nombre de personnes à transférer aux départements. **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a répondu qu'il y avait en tout état de cause nécessité d'y voir plus clair dans les modalités du transfert aux collectivités territoriales, et que cette clarté pourrait être améliorée grâce à la réorganisation de l'administration centrale du ministère.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la qualité d'expertise et l'autorité des directions départementales de l'équipement étaient aujourd'hui soumises à rude épreuve, du fait notamment de certaines difficultés de recrutement. Il a estimé que les agents étaient dans une situation délicate, ne connaissant pas le devenir de leurs services, et que cette situation temporaire ne devait pas durer trop longtemps. Il a approuvé l'idée de M. Jean-Philippe Lachenaud selon laquelle des solutions différentes devraient être trouvées en fonction des réalités locales.

M. Bernard Angels s'est déclaré en accord avec les positions du président Jean Arthuis. Il a estimé que l'articulation entre le projet de loi relatif aux responsabilités locales et le projet de loi de finances n'était pas facile à comprendre. Il a indiqué que les collectivités locales n'obtenaient parfois plus de réponse des directions départementales de l'équipement, et que certaines communes devaient, de plus en plus, recourir à des bureaux d'étude privés. Il a estimé que les pouvoirs publics n'avaient pas encore trouvé la place du ministère chargé de l'équipement dans la décentralisation. Il a enfin dit craindre la « mise sous tutelle » des communes, du fait des transferts de compétences et de moyens aux structures intercommunales et aux départements.

A l'issue de ce débat, après que **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, eut exprimé un avis favorable à l'adoption de ces crédits, **la commission a réservé son vote** jusqu'à l'audition du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le mardi 18 novembre 2003.

A l'issue de cette audition, **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.**

Lors de sa séance du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **elle a confirmé l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer tels qu'amendés à l'Assemblée nationale.**

AUDITION DE MM. GILLES DE ROBIEN, MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT ET DOMINIQUE BUSSEREAU, SECRÉTAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS ET À LA MER

La mardi 18 novembre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, sur les crédits de son ministère**, et de **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer**.

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord rappelé que cette audition s'inscrivait dans un cycle nouveau, suivant une méthode décidée par le bureau de la commission, tendant à rompre avec les habitudes antérieures, pour plus porter sous forme de questions ciblées sur les stratégies ministérielles de réforme, dans la perspective, notamment, de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), que sur les prévisions souvent éloignées de la réalité d'évolution des crédits inscrits dans les lois de finances initiales. Dans ce cadre, il a indiqué que la présente audition devait permettre d'évoquer de façon « interactive » les problèmes concrets auxquels était confronté le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a indiqué qu'une dynamique de réforme animait le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, qui venait d'organiser un séminaire regroupant les 450 cadres supérieurs du ministère afin de jeter les bases d'une réforme profonde.

Il a rappelé notamment les quatre grandes lignes qui guidaient la réforme du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer :

- la perspective de restructuration de l'administration centrale, à travers la mise en oeuvre de la LOLF, avec une réduction significative du nombre de directions, de 16 à 8, en les regroupant sous forme de directions générales ;

- le principe de renforcement et de repositionnement de l'échelon régional est acquis, un grand pôle régional des transports, du logement et de l'aménagement du territoire devrait être créé ;

- les directions départementales de l'équipement (DDE) devaient être reconfigurées pour faire face aux attentes nouvelles de la société et le nombre de subdivisions de l'équipement réduit ;

- une organisation spécifique pour la gestion et l'exploitation par itinéraire du réseau routier national structurel devait également voir le jour.

Il a indiqué que ces quatre éléments constituaient des réformes structurelles profondes du ministère. Elles seraient conduites en parallèle avec la mise en œuvre de la décentralisation, pour laquelle, d'ici trois ans, 30.000 agents devraient être transférés aux collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a demandé au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer de s'engager publiquement, sur un point précis, lors de cette audition, comme l'avaient fait les ministres déjà auditionnés par la commission des finances dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

Après que **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'état aux transports et à la mer**, se fut associé aux propos tenus par le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, un débat s'est alors instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est réjoui des économies réalisées sur le budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, estimant qu'elles prouvaient qu'on pouvait allier une véritable ambition politique tout en rationalisant les structures de l'Etat. Il a souhaité savoir comment le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, entendait transformer 16 directions d'administration centrale en 8 directions seulement. En ce qui concernait le renforcement de l'échelon régional et la création d'un pôle équipement et aménagement dans chaque région, il a souhaité connaître les grandes lignes de la réforme de l'implantation territoriale du ministère. Enfin, évoquant les choix d'organisation du ministère, il s'est demandé quels étaient les services ou les prestations qui seraient mieux accomplis par des prestataires privés ou semi-publics, sous une forme partenariale par exemple.

M. Gilles de Robien a indiqué que, s'il était prématuré d'annoncer les regroupements de service d'administration centrale, il était néanmoins possible de les esquisser. A titre d'exemple, il pouvait être envisagé une direction générale des transports terrestres et maritimes par rapprochement de la direction des transports terrestres de celle des transports maritimes, des ports et du littoral et celle, pour partie, des affaires maritimes et des gens de mer. De même, il a indiqué qu'on pouvait penser à un rapprochement des directions transversales de support, comme la direction du personnel, des services et de la modernisation, la direction des affaires financières et de

l'administration générale, la direction des affaires économiques et internationales et la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.

Il a indiqué que, parallèlement à la réforme de l'administration centrale, il était envisagé, d'une part, de renforcer le niveau régional en constituant un pôle « transports, logement et aménagement » regroupant tous les services du ministère présents à l'échelon régional et que le directeur de l'équipement serait l'animateur de ce regroupement, et, d'autre part, de repositionner le niveau départemental, grâce à une meilleure articulation interministérielle avec peut-être des rapprochements avec les directions départementales de l'agriculture. Il a indiqué que ces chantiers, qui comprendraient par ailleurs un volet concernant les prestataires privés, devaient démarrer à la fin de l'année 2003 pour déboucher dès la fin du premier semestre 2004 sur des principes d'organisation. Enfin, comme activités susceptibles d'être effectuées par des prestataires privés, il a cité, de façon non exhaustive, le conseil technique de proximité, les missions de maîtrise d'œuvre en matière d'ingénierie publique pour compte de tiers, ou encore l'instruction des actes d'urbanisme.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si un programme unique dédié aux régimes sociaux et de retraite était pertinent, à l'échelle du seul ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

M. Gilles de Robien a répondu que la mission « régimes sociaux et de retraite », elle-même divisée en deux parties, l'une consacrée au secteur des transports ferroviaires et terrestres, la seconde consacrée au régime spécial des marins, aurait l'avantage de permettre la « sanctuarisation » des régimes spéciaux du secteur des transports.

M. Paul Girod, rapporteur spécial des crédits des services communs, de l'urbanisme et du logement, a interrogé le ministre sur les effectifs du ministère, remarquant que les gains de productivité réalisés s'étaient élevés à 2 % chaque année pendant une vingtaine d'années. Il a voulu savoir, en particulier, si la réduction progressive des effectifs devait être ralentie.

M. Gilles de Robien a indiqué que les effectifs du ministère avaient connu de fortes diminutions à partir du milieu des années quatre-vingt, et que cette diminution avait atteint un rythme de l'ordre de 1 % par an dans les années quatre-vingt dix. Il a indiqué qu'ensuite, ces effectifs avaient connu une stabilisation globale entre 1999 et 2002, après deux budgets de réduction en 1999 et en 2000, et deux budgets de création d'emplois, en 2001 et 2002, et qu'ils avaient diminué à nouveau en 2003, tandis que le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait la suppression nette de 1.008 emplois sur les sections « services communs » et « mer », de 8 emplois sur la section «

aviation civile », et d'emploi sur la section tourisme, soit 1.017 suppressions nettes d'emplois au total. Par ailleurs, il a précisé que les redéploiements actuels de postes qui étaient opérés annuellement en interne, pour répondre aux besoins nouveaux, avoisinaient le millier d'emplois. Enfin, il a déclaré que la réduction du temps de travail avait été absorbée en 2002 dans un contexte de maintien des effectifs, mais avait induit une fragilisation de l'organisation en cas de nécessité d'intervention massive des personnels pour faire face, notamment, à des événements climatiques exceptionnels. Il a déclaré que la nouvelle étape de décentralisation, avec ses conséquences en termes d'évolution de l'organisation des services, permettait d'envisager, à l'avenir, un fonctionnement plus efficace du service public, mais que les gains de productivité que l'on pouvait logiquement attendre de ces phases nouvelles devaient être utilisés, certes pour les réductions d'effectifs, mais aussi pour accroître la qualité du service rendu aux usagers et pour développer des activités nouvelles face aux attentes de la société et pour, sous forme de mesures nouvelles indemnitaires ou statutaires, valoriser les efforts consentis par les personnels.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a interrogé le ministre sur l'avenir des 4.000 ouvriers des parcs et ateliers travaillant sur les routes départementales et les routes nationales.

M. Gilles de Robien lui a répondu que la première particularité des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) était qu'ils n'avaient pas le statut de fonctionnaires mais celui d'ouvriers de l'Etat, et qu'il n'existait pas de corps homologue dans la fonction publique territoriale. Par conséquent, la décentralisation était difficile à appliquer en ce cas d'espèce, et le gouvernement avait proposé au Parlement de se donner un délai maximal de réflexion de trois ans, à l'issue duquel un rapport serait réalisé et présenté au Parlement sur le sujet. En attendant, il a précisé qu'il n'était pas nécessaire de supprimer le compte de commerce qui permet d'assurer la rémunération de ces personnels.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial des crédits des transports, a rappelé que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) imposait, à côté des missions et des programmes, des indicateurs de performance et de résultats, et qu'il n'en était pratiquement pas question dans la stratégie ministérielle de réforme. Il a souhaité savoir comment le ministère allait mettre en œuvre les indicateurs de performance et de résultats. Il a également voulu savoir comment le ministère entendait bâtir un système contractuel incluant des indicateurs de performances et de résultats, et englobant l'ensemble des activités des transports.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a indiqué que dans la stratégie ministérielle de réforme, l'action envisagée visant à développer la responsabilisation et la contractualisation, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique précitée, était fondamentale. Il a indiqué qu'elle passait

nécessairement par une rénovation du dialogue de gestion et par la définition d'indicateurs de performance et de résultats, tant au niveau national que déconcentré. Il a déclaré que des indicateurs de performance et de résultats seraient proposés dès la fin du premier semestre 2004. Il a précisé que des outils de mesure du temps passé par les agents dans le cadre de leurs prestations existaient déjà depuis plusieurs années au sein du ministère, notamment sous forme de tableaux de bord de résultats, de plans « orientations mesures » et d'orientations stratégiques en région.

Puis **M. Yvon Collin, rapporteur spécial des crédits de l'aviation et de l'aéronautique civiles**, a indiqué que les articles 26 et 27 du projet de loi de finances proposaient une hausse du taux de la taxe d'aviation civile et une modification de la répartition entre le budget annexe et le compte d'affectation spéciale, le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA). Il a indiqué que M. Philippe Marini, rapporteur général, avait émis quelques réserves qu'il partageait, sur le principe de faire financer la dotation de continuité territoriale pour l'outre-mer par une augmentation de cette taxe, qui frappait un secteur déjà en difficulté. Par ailleurs, il a rappelé qu'un député, M. Charles de Courson, avait émis des réserves sur la conformité de ce mode de financement à l'article 21 de la LOLF, considérant que le système choisi revenait à faire financer par une taxe générale le financement d'une politique de subvention en direction de certains territoires. Il a rappelé que l'article 21 de la LOLF disposait que « les comptes d'affectation spéciale retraçaient, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui étaient, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

M. Dominique Bussereau a déclaré que le premier point évoqué par M. Yvon Collin avait fait l'objet de nombreux débats à l'Assemblée nationale. Il a indiqué que l'aide à la continuité territoriale devait être abondée par les collectivités ultra-marines, et que la question du budget à prélever, soit celui des DOM-TOM, soit celui de l'intérieur, n'était pas encore tranchée. Il a indiqué qu'il était dans la vocation du FIATA de favoriser l'aménagement du territoire, et que le Conseil d'Etat n'avait émis aucune objection au dispositif. Il a noté qu'une réflexion était en cours en vue d'élargir les missions du FIATA.

A la question de **M. Claude Belot**, qui souhaitait savoir comment serait financé cet éventuel élargissement des missions du FIATA, **M. Dominique Bussereau** a répondu que plusieurs pistes pouvaient être explorées et a cité notamment la proposition de M. Bernard Joly, sénateur, de créer une taxe sur les billets de trains à grande vitesse (TGV).

M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits de la mer, a ensuite souhaité savoir si l'opération « Port 2000 » serait relayée par une opération de la même envergure dans un autre port. Puis il a demandé au

ministre s'il était possible d'établir un calendrier de réalisation des « autoroutes de la mer ».

M. Dominique Bussereau a indiqué que l'opération « Port 2000 » avait constitué un investissement considérable et, qu'actuellement, le gouvernement travaillait sur la future réforme des ports autonomes. A cette occasion, et lors du prochain comité interministériel d'aménagement du territoire, des orientations plus précises seraient données. En ce qui concernait les autoroutes de la mer, il a indiqué que le concept avait été accepté par le Conseil d'Etat, qui les avait qualifiées d'« infrastructures », et que leur réalisation serait proposée lors du prochain comité interministériel d'aménagement du territoire. Il a indiqué qu'elles seraient mises en œuvre dans le courant de l'année 2004 et que le Portugal avait d'ores et déjà manifesté son intérêt pour une ligne atlantique.

Mme Marie-Claude Beaudeau, rapporteur spécial des crédits du tourisme, a interrogé les ministres sur l'avenir des délégations régionales au tourisme, les projets de restructuration du secrétariat d'Etat au tourisme, et les difficultés du parc de loisirs Disneyland.

M. Gilles de Robien lui a précisé que les délégués régionaux au tourisme ne seraient pas transférés aux régions, puisque leurs attributions demeuraient dans le champ des compétences de l'Etat. En revanche, le ministre a expliqué que, pour tenir compte des dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales, ces délégués seraient transformés, sans doute au 1^{er} janvier 2005, en correspondants territoriaux du tourisme vraisemblablement placés auprès des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR). Il a ajouté que les crédits de fonctionnement attribués aux délégués régionaux au tourisme seraient rétablis en gestion.

S'agissant des projets de restructuration du Secrétariat d'Etat au tourisme, le ministre a répondu que les services de l'Etat chargés de l'expertise et du conseil en matière d'adaptation de l'offre touristique étaient actuellement éparpillés entre un bureau « études et stratégie » à la direction du tourisme, un service d'étude et d'aménagement de la montagne (SEATM), un observatoire national du tourisme (ONT) et une agence française d'ingénierie touristique (AFIT). Il a rappelé que le comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003 avait décidé de fusionner ces structures, sans remettre en cause la localisation géographique du SEATM. Enfin, s'agissant des difficultés du parc de loisirs Disneyland, il a déclaré que ce parc disposait de plusieurs mois pour retrouver un équilibre financier et que l'Etat serait, en tout état de cause, très attentif, en raison de l'importance de ce sujet en termes d'emplois.

M. Hubert Haenel a rappelé que mercredi 19 novembre 2003 le conseil d'administration de la SNCF devait examiner un plan de redressement du fret, qu'il a qualifié de « plan de la dernière chance ». Il a souhaité la

signature rapide du contrat annoncé par le ministre entre la SNCF et l'Etat, afin de donner une visibilité aux usagers, aux élus et aux entreprises. Il s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles pourrait être réalisée une augmentation du capital de la SNCF à hauteur de 1,1 à 1,2 milliard d'euros. Il a regretté que l'hypothèse de la filialisation de certaines activités de la SNCF ne soit pas, à ce stade, retenue. Enfin, il a interrogé le ministre sur le récent rapport du Conseil économique et social concernant les services régionaux de voyageurs, sur la réalisation d'un audit d'ensemble du réseau ferroviaire et enfin sur les engagements de l'Etat en matière d'exécution des contrats de plan Etat-régions, concernant leur volet ferroviaire.

M. Dominique Bussereau a répondu que l'idée de filialisation du fret était une piste intéressante mais qu'elle ne pouvait pour le moment être mise en œuvre. S'agissant de l'aide apportée par l'Etat à la SNCF, il a expliqué qu'elle devrait respecter les critères fixés par la Commission européenne et que son montant n'était pas encore définitivement arrêté. Il a salué la qualité du rapport réalisé par M. Jacques Chauvineau, au nom du Conseil économique et social. Il s'est déclaré favorable à un audit du réseau ferroviaire, notamment pour informer les collectivités territoriales de l'état du réseau. S'agissant des contrats de plan Etat-régions pour leur volet ferroviaire, il a expliqué que leur taux d'exécution était au minimum équivalent à celui des contrats routiers, tout en soulignant des difficultés particulières en Ile-de-France, s'agissant des liaisons tangencielles.

M. Eric Doligé a rappelé que le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoyait le transfert de nombreux personnels aux départements et il a estimé qu'il serait nécessaire de préparer ce transfert particulièrement lourd avant même le vote définitif de la loi.

M. Gilles de Robien a indiqué qu'il souhaitait effectivement préparer le transfert d'environ 30.000 agents du ministère, mais qu'il convenait d'attendre au moins la fin de l'examen en première lecture du projet de loi dans chaque assemblée.

M. René Trégouët a interrogé les ministres sur les expérimentations en matière de transports terrestres, en citant les initiatives prises par l'agglomération lyonnaise pour le développement de moyens de déplacements automatiques, qui ne parvenaient pourtant pas à obtenir une aide concrète du ministère. Il a rappelé que le développement de la recherche prenait quinze ans au minimum et qu'il ne fallait plus attendre, sauf à constater, à plus ou moins brève échéance, une congestion totale du trafic dans les grandes agglomérations. Il a souhaité que soit créée une direction de la prospective, dans le cadre de la réorganisation du ministère.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a précisé que les réflexions engagées en matière de réforme de l'administration centrale prévoyaient précisément une direction de la prospective en charge de ces questions et que

le ministère disposait également de nombreux chercheurs notamment au sein de l'Institut national pour la recherche sur les transports et la sécurité (INRETS) et au Laboratoire central des Ponts et chaussées (LCPC).

M. Dominique Bussereau a rappelé l'existence du Programme de recherche pour le développement et l'innovation dans les transports (PREDIT) dont il avait assuré la présidence jusqu'à son entrée au sein du gouvernement et qui menait des recherches importantes en matière de développement des transports intelligents.

M. Philippe Adnot a souhaité que le ministère engage une expérimentation afin que les ouvriers des parcs et ateliers puissent être transférés aux départements. Il a expliqué que les dispositions du projet de loi précité relatif aux responsabilités locales contenaient des contradictions sur ce point, certains départements pouvant, par exemple, supporter de nouvelles charges sans aide de l'Etat et d'autres recevoir une aide de l'Etat sans charges nouvelles.

M. Gilles de Robien a jugé cette idée d'expérimentation pour les parcs intéressante et a déclaré qu'il allait examiner sa réalisation.

M. Joël Bourdin a rappelé que deux années de suite le Parlement avait adopté une majoration des crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), qui avait été « parfaitement » effacée en exécution. Il a interrogé le ministre sur une possible sanctuarisation des moyens de l'agence en 2004, qui permettrait d'éviter ces « coups d'accordéon » dans la dotation budgétaire.

M. Gilles de Robien a répondu que l'ANAH était un établissement indispensable pour la rénovation et la mise sur le marché de logements anciens et que les crédits prévus au budget 2004, soit 392 millions d'euros, correspondaient au montant souhaitable de crédits pour permettre à l'agence de réaliser l'ensemble des opérations dont elle avait la charge.

En conclusion de cette audition, **M. Jean Arthuis, président**, a pris acte des engagements des ministres concernant une réforme en profondeur de leur ministère.

A l'issue de cette audition, **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 pour 2004, et l'article 77 rattaché, sans modification.**

Lors de sa séance du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **elle a confirmé l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer tels qu'amendés à l'Assemblée nationale.** A l'article 77, relatif à la majoration

des taux plafonds du versement transport, après les interventions de **MM. Jacques Oudin, rapporteur spécial et Jean-Philippe Lachenaud**, et après que **M. Marc Massion** eut exprimé son désaccord avec une telle disposition, elle a adopté **un amendement tendant à revenir au texte initialement proposé par le gouvernement.**

Réunie le mardi 21 octobre 2003, 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**.

Le mardi 18 novembre 2003, 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**.

La commission a confirmé son vote le jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale.