

N° 92

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## 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 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 20

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT :

#### I. - SERVICES COMMUNS

*Rapporteur spécial* : M. Jacques PELLETIER

---

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.**

**Sénat : 91 (2000-2001).**

---

**Lois de finances.**

# SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	<b>3</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET DES SERVICES COMMUNS POUR 2001 .....</b>	<b>9</b>
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS .....	9
A. <i>LES DEPENSES ORDINAIRES</i> .....	9
B. <i>LES DÉPENSES EN CAPITAL</i> .....	11
II. AGREGATS .....	12
A. <i>SERVICES OPERATIONNELS COMMUNS ET ADMINISTRATION GENERALE</i> .....	13
B. <i>CARTOGRAPHIE NATIONALE</i> .....	14
C. <i>METEOROLOGIE</i> .....	14
D. <i>INTERVENTIONS ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES</i> .....	14
III. L'EXECUTION DU BUDGET EN 1999 ET 2000.....	14
A. <i>L'EXECUTION DU BUDGET POUR 1999</i> .....	14
B. <i>L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2000</i> .....	15
<b>CHAPITRE II : UN BUDGET PEU TRANSPARENT ET SANS REFORMES .....</b>	<b>17</b>
I. LES MOYENS EN PERSONNEL.....	17
A. <i>UN COUP D'ARRET AUX REDUCTIONS D'EFFECTIFS</i> .. ..	17
B. <i>.. MAIS PAS DE MOYENS NOUVEAUX</i> .....	19
II. DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT CONTENUES .....	20
A. <i>LA MAITRISE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT SE POURSUIT</i> .....	20
B. <i>UNE METHODOLOGIE EPROUVEE</i> .....	21
III. STABILISER LA PRESENTATION BUDGETAIRE .....	22
A. <i>UN BUDGET A GEOMETRIE VARIABLE</i> .....	22
B. <i>D'IMPORTANTES MODIFICATIONS EN COURS D'ANNEE</i> .....	23
IV. L'ABSENCE DE REFORMES.....	24
A. <i>L'URGENCE DE PROMOUVOIR UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE</i> .....	24
B. <i>AUCUNE REFORME N'EST ENCORE ENTREPRISE CONCERNANT L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL</i> .....	25
C. <i>LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DU MINISTERE EST SACRIFIEE</i> .....	28
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>30</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>31</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### **1ÈRE OBSERVATION : UN BUDGET DE STABILITE MARQUÉ POURTANT PAR UN COUP D'ARRET AUX RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS**

#### **1. L'ARRÊT DES SUPPRESSIONS D'EFFECTIFS**

Pour 2001, la rémunération des personnels, qui concerne à 96 % les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, des transports et du logement (94.226 agents sur 98.341 en 1999), progressera seulement de 0,2 %, pour s'établir à 11,9 milliards de francs.

**C'est cette modération salariale qui explique, pour l'essentiel, la stabilisation du budget des services communs pour 2001 et, par conséquent, le moindre effort porté sur les réductions d'effectifs.**

En 1999, le ministère de l'Équipement, des Transports et du logement avait procédé à la suppression de 490 postes. En 2000, l'effort de compression des effectifs avait été réduit, mais il avait tout de même porté sur 385 emplois.

**Pour 2001, les effectifs progresseraient de 11 emplois**, passant de 97.946 emplois à 97.957 emplois. En fait, compte tenu des transferts, notamment en direction des services généraux du premier ministre (1 emploi transféré à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, 6 emplois transférés au secrétariat général du gouvernement), les créations nettes d'emplois s'élèveront à 13, soit une rupture nette avec les mesures prises ces dernières années.

Le gouvernement indique que *« le nombre d'emplois au ministère est ainsi stabilisé en 2001 et celui-ci conserve le bénéfice des gains de productivité réalisés l'année précédente. Ces marges de manoeuvre nouvelles lui permettront de renforcer les secteurs prioritaires tels notamment l'inspection du travail et le contrôle des transports terrestres, l'exploitation des infrastructures ou la sécurité routière »*.

En réalité, les 11 emplois créés concerneront les contrôleurs des travaux publics de l'État (9 postes), l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (2 postes) et les services d'examen du permis de conduire (77 postes), les autres services ne bénéficiant que de transformations d'emplois. Il faut signaler que l'essentiel de l'effort en matière d'emploi concerne cette année le budget de la mer, avec 66 créations d'emplois.

**Par ailleurs, on notera que les effectifs de l'administration centrale se renforceront en 2001 (+ 72 emplois) au détriment notamment des services déconcentrés (- 134 postes).**

**Au total, votre rapporteur estime qu'il est très difficile de faire le point sur les effectifs budgétaires : les chiffres du « bleu » budgétaire ne correspondent pas à ceux donnés par le contrôleur financier et les effectifs budgétaires sont encore différents des effectifs réels.**

## **2. DE TRÈS NOMBREUSES MODIFICATIONS STATUTAIRES**

**Par ailleurs, votre rapporteur estime très difficile de faire le bilan des modifications de statut des personnels qui interviendront en 2001.**

Ces modifications sont en effet multiples et ne donnent traditionnellement pas lieu à d'amples explications de la part du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Elles concerneront pour 2001 le statut de l'inspection du travail (119 emplois), des mesures relatives à l'adaptation des effectifs et au remplacement des contractuels (235 emplois), un nouveau repyramidage de la filière administrative (320 emplois) de la filière technique (470 emplois), et de la filière exploitation (453 emplois) sans compter de mystérieuses « *transformations d'emplois divers* » (98 emplois). La titularisation des personnels non titulaires de l'administration portera sur 321 emplois. L'application de l'accord salarial conclu dans la fonction publique aboutira au repyramidage de 171 autres emplois. L'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique conduira à la fusion de deux classes d'agents contractuels. Enfin, la délégation interministérielle à la ville enregistrera des transformations d'emplois, de même que l'aviation civile et la météorologie (392 emplois).

Comme l'an dernier, votre rapporteur note que les transformations d'emplois concernant les personnels en poste à l'Ecole nationale des ponts et chaussées (19 emplois) et à l'Institut géographique national (33 emplois), seront financées sur les ressources propres de ces établissements, et non sur les crédits du budget des services communs.

## **3. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT MAÎTRISÉES**

Concernant **les dépenses de fonctionnement**, le budget pour 2001 procède à une révision d'ensemble résultant notamment des gains de productivité réalisés par les services, pour 25,6 millions de francs, et d'une

réduction des moyens de fonctionnement de Météo-France pour 2,7 millions de francs.

Ces mouvements sont en partie compensés par des moyens nouveaux, et notamment une dotation de 32,3 millions de francs pour le développement de projets informatiques et télématiques (dont 13 millions de francs au titre du projet « accord »).

Certains crédits supplémentaires ne sont que la conséquence d'une modification des modalités de financement de certains organismes. Ainsi, un abondement des crédits nécessaires aux missions d'inspection et de contrôle des organismes chargés de réaliser des logements sociaux est prévu pour 6 millions de francs. Mais il s'agit seulement de tenir compte de la suppression d'une modalité de financement spécifique. La dotation budgétaire est d'ailleurs nettement inférieure au montant des fonds de concours précédemment octroyés.

**En conclusion, votre rapporteur se féliciterait de la stabilité du budget de personnel et de fonctionnement des services communs pour 2001, si elle n'était excessivement fragile, en raison des inévitables accords salariaux qui, en l'absence d'efforts sur le niveau des effectifs, ne manqueront pas d'augmenter les dépenses de personnel du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Il regrette à ce titre qu'aucune étude approfondie ne permette de mesurer exactement le niveau des besoins tant en personnel qu'en moyens de fonctionnement des différents domaines d'action du ministère.**

**Pour mettre en œuvre une telle étude, il serait utile de développer une comptabilité analytique.**

## **2ÈME OBSERVATION : L'URGENCE DE PROMOUVOIR UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE**

**Le ministère de l'équipement, des transports et du logement gagnerait beaucoup à pouvoir présenter son budget de personnel avec une comptabilité analytique.**

En effet, le budget des services communs regroupe, à juste titre, l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Votre rapporteur est favorable à ce qu'il soit le plus exhaustif possible.

Pour autant, cela ne signifie pas que la globalisation des crédits doit servir à masquer leur affectation.

Ainsi, au chapitre 31-90, article 30, on note que 11,3 milliards de francs sont consacrés au personnel des services déconcentrés. Mais rien n'est dit sur leur affectation (entretien des routes, élaboration de documents d'urbanisme, entretien des voies navigables ?). La nomenclature budgétaire ne permet pas de savoir, par exemple, combien d'agents sont affectés à tel ou tel domaine ministériel. Les indicateurs de performance qui commencent à être mis en place portent essentiellement sur des données physiques générales (longueur des réseaux d'infrastructure).

**Votre rapporteur se félicite que, pour la première fois, un tableau dit de répartition des coûts en complément de l'agrégat relatif à l'administration générale du ministère permette de distinguer les effectifs affectés à chaque mission.**

Malheureusement, il note que ce tableau, réalisé a posteriori, ne permet pas de disposer des informations essentielles pour le budget en cours (2000) et le budget en discussion (2001). D'autre part, les sources d'informations semblent insuffisantes : la répartition par mission des effectifs des DDE et des services de navigation est issue de la base de donnée ISOARD alimentée par une enquête annuelle auprès des services. Une méthode d'évaluation permanente devrait être définie.

**D'une manière générale, il est urgent que le ministère se dote des outils d'évaluation de sa politique, afin de mieux définir les secteurs qui lui semblent prioritaires et de proposer les réallocations de moyens qui s'imposent.** Cette évaluation, qui serait hautement profitable tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés, devrait s'étendre aux établissements publics auxquels des missions particulières sont assignées, notamment l'Institut géographique national et l'Ecole nationale des ponts et chaussées, et qui ne font l'objet actuellement d'aucun suivi performant.

### **3ÈME OBSERVATION : UNE NECESSITE DEMOCRATIQUE: STABILISER LA PRESENTATION BUDGETAIRE**

#### **1. UN BUDGET À GÉOMÉTRIE VARIABLE**

**L'an dernier, votre rapporteur souhaitait une clarification budgétaire, estimant que la présentation des crédits des services communs ne permettait pas une analyse satisfaisante.**

Le budget des services communs comptait en 2000 pas moins de 28 mouvements de crédits, dont 10 transferts internes et 18 transferts entre sections, sans qu'il soit possible de connaître précisément les articles budgétaires affectés par ces transferts. Dans ces conditions, une analyse détaillée des crédits s'était révélée impossible.

**Force est de constater que le projet de loi de finances pour 2001 ne fait guère mieux. Le nombre de mesures de transferts présentées est de 24 dont 12 mesures de transferts internes et 12 mesures de transferts entre sections.** Concernant ces dernières, 7 mesures sur 12 intéressent les sections budgétaires du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Outre des mesures techniques, les modifications de nomenclature sont, pour l'essentiel, consécutives à la réorganisation de la section transports. Il s'agit par exemple du transfert des crédits de la météorologie et du transfert des crédits d'investissement correspondant au programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports (PREDIT) et au fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (FARIT).

Selon le ministère, l'ensemble de ces mesures correspondrait à des ajustements nécessaires à la gestion et viseraient, pour certaines d'entre elles, à prendre en considération des décisions prises lors de réunions interministérielles.

**Votre rapporteur tient à souligner qu'une bonne gestion commence par la permanence des méthodes et la clarté des comptes** et que toute décision politique ou administrative devrait pouvoir s'inscrire dans un cadre fixé pour durer.

## **2. D'IMPORTANTES MODIFICATIONS EN COURS D'ANNÉE**

Votre rapporteur rappelle par ailleurs que **d'importantes modifications comptables auront également lieu en cours d'exécution budgétaire.**

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement est particulièrement touché par des transferts de crédits en cours de gestion : pour

des raisons historiques liées à la création des services, plusieurs ministères (environnement, culture) voient figurer sur leurs dépenses de personnel des crédits de rémunération pour des personnels statutairement rattachés au ministère de l'équipement, des transports et du logement. La direction du personnel et des services de ce ministère continue à assurer leur gestion au quotidien.

Ainsi, selon le rapport du contrôleur financier, l'effectif autorisé par la loi de finances 1999 aura été dépassé de 4.581 emplois par transferts. En sens contraire, plus de 6 milliards de francs ont été transférés aux charges communes pour le paiement des pensions, 1 milliard a été transféré des charges communes pour les cotisations patronales et 1 milliard a été ouvert par fonds de concours.

On remarque que les transferts s'amplifient, puisque le budget n'avait été augmenté que de 2.080 emplois par transferts en 1998.

**Votre rapporteur souhaite que le budget des services communs soit le plus exhaustif possible et que, de ce fait, les transferts en gestion soient limités au strict nécessaire.**



## CHAPITRE PREMIER

### LE BUDGET DES SERVICES COMMUNS POUR 2001

#### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits du fascicule I "Services communs" du ministère de l'Équipement, des transports et du logement, s'élèvent à **26,9 milliards de francs pour 2001**, soit une progression de 9,8 % par rapport à 2000.

Une présentation des crédits à structure constante montre que **ceux-ci sont en réalité quasiment stables en dépenses ordinaires et crédits de paiement pour 2001 (+ 0,2 %)**.

#### Evolution du budget des services communs à structure constante

	Budget voté 2000	PLF 2001 (à structure constante)	Evolution	Rappel 99/2000
titre III	24 308	24 367	+ 0,2 %	1,4 %
<i>dont personnel</i>	21 814	21 845	+ 0,1 %	1,6 %
<i>dont fonctionnement</i>	2 494	2 521	+ 1,1 %	-0,2 %
titre IV	10,7	8,9	- 16,8 %	-1,8 %
total dépenses ordinaires	24 319	24 377	+ 0,2 %	1,4 %
titre V	97	107	+ 10,3 %	15,2%
titre VI	89	87	- 2,5 %	0,9%
total dépenses en capital (CP)	186	194	+ 4,2 %	7,9%
total moyens de paiement (DO+CP)	24 505	24 571	+ 0,2 %	1,4%
<i>total autorisations de programme (AP)</i>	<i>196</i>	<i>222</i>	<i>+ 13,2 %</i>	<i>11,8%</i>

(en millions de francs)

#### A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires représentent **99,2 % du budget des services communs**, qui correspond donc presque exclusivement aux crédits de personnel et de fonctionnement du ministère de l'équipement, des transports et du logement, depuis le transfert des crédits de l'urbanisme à la section logement en 1999.

Ces dépenses progressent seulement de 0,2 % pour 2001, soit une certaine modération par rapport aux hausses de 2000 (+ 1,4 %) et 1999 (+2,5 %).

### **1. Titre III (moyens des services)**

A structure constante, les moyens des services sont stables à 24,3 milliards de francs.

Cette stabilité s'explique par :

- une stagnation des dépenses de personnel, qui progressent de 0,1 % pour atteindre 21,8 milliards de francs<sup>1</sup> :

- les rémunérations sont en hausse imperceptible de 0,2 % à 11,9 milliards de francs et les indemnités progressent modérément de 1,7 % à 2,1 milliards de francs ;

- la participation de l'Etat aux charges de pension est absolument stable à 5,7 milliards de francs ;

- les contributions sociales et prestations sociales, qui représentent 850 millions de francs, chutent de 4 %, en raison notamment de la non-reconduction de la mesure relative au congé de fin d'activité. Pour 2001, la forte revalorisation des dotations tient à l'inscription au budget des services communs des crédits de cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, auparavant comptabilisés au budget des charges communes, et qui faisait l'objet d'un transfert en gestion ;

- une légère progression des dépenses de fonctionnement de 1,1 %, qui s'établissent à 2,5 milliards de francs. La progression porte sur deux postes :

- les dépenses informatiques, qui enregistrent des moyens nouveaux à hauteur de 32,3 millions de francs afin de développer notamment le projet « Accord » (13 millions de francs) avec pour contrepartie des économies à hauteur de 21,3 millions de francs ;

- les moyens de fonctionnement des services centraux, qui progressent de 3,2 % à 371 millions de francs. Cette progression tient essentiellement à l'abondement des crédits nécessaires aux missions d'inspection et de contrôle

---

<sup>1</sup> Même s'il conviendra de tenir compte des éventuels abondements de la loi de finances rectificative, qui seraient susceptibles de modifier les ordres de grandeur de ce budget.

des organismes chargés de réaliser des logements sociaux, pour 9 millions de francs. Il s'agit de compenser la suppression d'un fonds de concours.

En revanche, les moyens de fonctionnement des services déconcentrés ne progressent que de 0,2 %, soit 2 millions de francs, et sont, en termes réels, en baisse.

En effet, les moyens nouveaux concernent essentiellement la maintenance du patrimoine immobilier de ces services, pour 6 millions de francs, mais également la prise en charge de la fiscalité locale acquittée par les centres d'études techniques de l'équipement pour 9 millions de francs. Ces centres techniques ne bénéficient pas habituellement de dotations budgétaires mais d'avances de trésorerie, en raison d'un équilibre financier difficile. Ces moyens nouveaux, qui ne bénéficieront qu'en partie aux services déconcentrés, sont largement compensés par une révision des services votés à hauteur de 24 millions de francs.

## **2. Titre IV (dépenses d'intervention)**

Les dépenses d'intervention, qui ne représentent que la somme infime de 0,04 % des dépenses ordinaires, diminuent de 17 %, en raison d'une révision des services votés de 2 millions de francs, résultant notamment « *des gains de productivité réalisés par les services* » selon les termes du bleu budgétaire, qui concernent essentiellement les moyens du programme de recherche pour le développement et l'innovation dans les transports terrestres (PREDIT).

### ***B. LES DÉPENSES EN CAPITAL***

#### **1. Titre V (investissements exécutés par l'Etat)**

Les investissements exécutés par l'Etat, qui s'élèvent à 107 millions de francs en crédits de paiement pour 2001 (+10 %), comprennent essentiellement les crédits relatifs à l'équipement immobilier des services (64 millions de francs), et les crédits de recherche scientifique et technique (43,5 millions de francs).

## 2. Titre VI (subventions d'investissement)

Les subventions d'investissement du titre VI s'élèvent désormais à 106,7 millions de francs pour 2001 contre 72 millions de francs en 2000.

Cette forte hausse résulte d'importants transferts, et notamment :

- les subventions d'investissement à Météo-France, qui figuraient auparavant sur la sous-section du budget des transports, intitulée « transport aérien et météorologie », pour 275 millions de francs ;

- les crédits d'investissement du programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports terrestres (PREDIT), qui figuraient au budget des transports terrestres, pour 7,5 millions de francs ;

- les crédits de recherche du fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (FARIT) pour 26,7 millions de francs, crédits figurant auparavant à la sous-section « transports terrestres » du budget des transports.

A structure constante, les subventions d'investissement sont donc réduites de 2,5 % à 87 millions de francs. Les économies portent essentiellement sur la contribution de l'Etat au logement des fonctionnaires (réduite de 8,25 millions de francs en 2000 à 5 millions de francs pour 2001), et plus marginalement sur les actions transversales de recherche et l'aide à l'équipement de la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques. Il est vraisemblable que certaines économies, notamment sur la contribution au logement des fonctionnaires ne soient que des gages factices, et que ces dotations seront dès lors abondées en loi de finances rectificative.

## II. AGRÉGATS

### Présentation des agrégats à structure constante

agrégats	numéro	Budget voté 2000	PLF 2001	Variation
Services opérationnels communs et administration générale	11	23 935	23 999	+ 0,3 %
Cartographie nationale	12	491	496	1 %
Météorologie nationale	13	-	1 208	-
Interventions économiques et internationales	20	79	76	- 3,8 %

(en millions de francs)

#### **A. SERVICES OPERATIONNELS COMMUNS ET ADMINISTRATION GENERALE**

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

Ces services sont constitués, pour l'administration centrale, de 3 cabinets ministériels, du conseil général des ponts et chaussées, de 16 directions d'administration centrale, divers 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 et des 7 services maritimes.

Les dépenses de cet agrégat représentent donc, à elles seules, 97 % de l'ensemble du budget "services communs". A structure constante, elles sont presque stabilisées pour 2001 (+ 65 millions de francs).

Comme cela a été souligné dans le commentaire d'évolution du titre III, l'évolution modérée de cet agrégat s'explique essentiellement par :

- la modestie des mesures statutaires et des revalorisations indemnitaires (+ 53 millions de francs) contrairement aux années précédentes;

- la stabilité de grands postes de dépenses, comme la participation aux charges de pensions (qui représente près de 6 milliards de francs) ;

- diverses mesures d'ajustement aux besoins pour 30 millions de francs (réduction des dépenses d'informatique et de télématique pour 21,3 millions de francs, non reconduction de la mesure relative au congé de fin d'activité pour 17 millions de francs) ;

- des efforts de réduction des moyens de fonctionnement, et de prise en compte des gains de productivité, notamment pour les services déconcentrés (- 24 millions de francs).

Au total, l'évolution globale du budget est modérée.

## ***B. CARTOGRAPHIE NATIONALE***

Les crédits à l'Institut géographique national progressent de 1 % pour 2001. Ils atteignent donc 496 millions de francs.

## ***C. METEOROLOGIE***

Il s'agit d'un nouvel agrégat au sein du budget des services communs, figurant auparavant au budget « transports aériens et météorologie ». Il comprend les subventions de fonctionnement et d'investissement à Météo-France, pour un total de 1,2 milliard de francs.

## ***D. INTERVENTIONS ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES***

Ce nouvel 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 pour 2001 sont en forte progression, en raison notamment de nombreux transferts. Malheureusement, les indicateurs de coûts fournis par le ministère sont limités au strict minimum, à savoir les dotations budgétaires, et ne permettent donc pas d'apprécier en quoi que ce soit les performances de ces interventions.

# **III. L'EXECUTION DU BUDGET EN 1999 ET 2000**

## ***A. L'EXECUTION DU BUDGET POUR 1999***

Selon le rapport du contrôleur financier, l'effectif autorisé par la loi de finances 1999 aura été dépassé de 4.581 emplois par transferts. En sens contraire, plus de 6 milliards de francs ont été transférés aux charges communes pour le paiement des pensions, 1 milliard a été transféré des

charges communes pour les cotisations patronales et 1 milliard a été ouvert par fonds de concours.

On remarque que les transferts s'amplifient, puisque le budget n'avait été augmenté que de 2.080 emplois par transferts en 1998.

Les nombreux transferts portent sur 2.162 emplois du budget de l'environnement, du tourisme, de la culture et de l'éducation nationale. Par ailleurs, 2.421 emplois ont été transférés entre la section Mer et la section services communs.

**Le projet de loi de finances rectificative pour 1999** a par ailleurs procédé à l'ouverture de crédits pour 217,3 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 22,3 millions de francs en dépenses en capital.

**Les principales ouvertures de crédits** ont concerné le chapitre 34-98 (moyens de fonctionnement des services centraux) pour 65,76 millions de francs et le chapitre 37-72 (frais judiciaires et réparations civiles) pour 127 millions de francs. Il s'agit de dotations concernant notamment le règlement de la dette du ministère de l'équipement à l'égard de France Telecom, du financement d'études pour les transports intelligents et du paiement du crédit bail de l'immeuble de l'Arche de la Défense.

**Les annulations de crédits** sont traditionnellement très faibles sur le budget des services communs : celles prévues par l'arrêté du 24 novembre 1999 portent seulement sur 9,7 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 2,5 millions de francs en autorisations de programme.

## ***B. L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2000***

En 2000, de nombreux transferts de crédits ont affecté les dépenses de personnel du budget des services communs.

Les transferts ont concerné les budgets des charges communes, de l'agriculture et de la pêche, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, de l'économie, des finances et de l'industrie, des affaires étrangères, de l'intérieur et de la décentralisation, de la justice et de la défense.

Les principaux transferts ont porté sur les charges de pensions du chapitre 32-97 transférées au budget des charges communes par un arrêté du 19 janvier 2000, les dépenses de personnel transférées du budget de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour 300 millions de francs par un arrêté du 9 août 2000 et du budget de la mer pour 415 millions de

francs par un arrêté du 2 octobre 2000. Au total, le budget aura été réduit par transferts de 4,5 milliards de francs.

Selon le ministère, tous ces transferts se justifient par le fait que la section « services communs » du ministère de l'équipement, des transports et du logement sert de support logistique à la gestion d'emplois affectés à d'autres ministères (environnement, éducation nationale, culture) ou à d'autres sections (mer, tourisme), si bien que les transferts d'emplois sont opérés en cours d'année vers la section « services communs ».

**Tout comme l'an dernier, votre rapporteur souhaite que des clarifications soient apportées à la gestion budgétaire.**

Faire gérer l'ensemble des agents par la direction du personnel du ministère de l'équipement, des transports et du logement permet certaines économies d'échelle et une plus grande cohérence dans la gestion des carrières, dont il faut se féliciter.

Cependant, il conviendrait, autant que possible, que les crédits de rémunération des personnels gérés par l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports et du logement figurent au budget des services communs, lorsque ces personnels font partie du ministère. Il faut également que ces personnels ne soient pas rémunérés sur des chapitres de fonctionnement.



## CHAPITRE II : UN BUDGET PEU TRANSPARENT ET SANS REFORMES

### I. LES MOYENS EN PERSONNEL

#### A. UN COUP D'ARRET AUX RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS..

##### 1. L'arrêt des suppressions d'effectifs

En 1999, le ministère de l'Équipement, des Transports et du logement avait procédé à la suppression de 490 postes. En 2000, l'effort de compression des effectifs avait été réduit, mais il avait tout de même porté sur 385 emplois.

**Pour 2001, les effectifs progresseraient de 11 emplois**, passant de 97.946 emplois à 97.957 emplois. En fait, compte tenu des transferts, notamment en direction des services généraux du premier ministre (1 emploi transféré à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, 6 emplois transférés au secrétariat général du gouvernement), les créations nettes d'emplois s'élèveront à 13, soit une rupture nette avec les mesures prises ces dernières années<sup>1</sup>.

Suppressions d'emplois dans le cadre des mesures d'économies 1995-2000 et PLF 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
réductions	- 900	- 208	- 811	- 1000	- 490	- 385	+ 11
effectifs totaux	103.999	103.136	100.590	100.246	99.405	98.341	97.957

Le gouvernement indique que « *le nombre d'emplois au ministère est ainsi stabilisé en 2001 et celui-ci conserve le bénéfice des gains de productivité réalisés l'année précédente. Ces marges de manoeuvre nouvelles*

---

<sup>1</sup> On pourra toutefois observer que l'effectif indiqué pour le 31 décembre 2000, soit 97.946 emplois, sur lequel s'appliqueront les 11 créations d'emplois, ne correspond pas à l'effectif prévisionnel inscrit dans le PLF 2000 (98.341 emplois) mais lui est bien inférieur. Dans ces conditions, les points de comparaisons peuvent être biaisés.

*lui permettront de renforcer les secteurs prioritaires tels notamment l'inspection du travail et le contrôle des transports terrestres, l'exploitation des infrastructures ou la sécurité routière ».*

En réalité, les 11 emplois créés concerneront les contrôleurs des travaux publics de l'Etat (9 postes), l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (2 postes) et les services d'examen du permis de conduire (77 postes), les autres services ne bénéficiant que de transformations d'emplois. Il faut signaler que l'essentiel de l'effort en matière d'emploi concerne cette année le budget de la mer, avec 66 créations d'emplois.

**Par ailleurs, on notera que les effectifs de l'administration centrale se renforceront en 2001 (+ 72 emplois) au détriment notamment des services déconcentrés (- 134 postes).**

Les emplois du ministère de l'équipement, des transports et du logement en 2001

	Evolution effectifs 2001/2000	total effectifs 2001
administration centrale	+ 72	2 285
<i>titulaires</i>	+ 72	2 227
<i>contractuels</i>	0	58
services déconcentrés	- 134	85 311
<i>titulaires</i>	+ 270	81 812
<i>contractuels</i>	- 404	3 499
recherche scientifique et technique	0	47
délégation interministérielle à la ville	0	55
examen du permis de conduire	+ 77	1 014
personnels hors statut	- 8	9 240
autorité contrôle aéroportuaire	+ 4	5
<b>TOTAL</b>	<b>+ 11</b>	<b>97 957</b>

## **2. L'impossibilité pourtant de connaître les moyens en personnel du ministère**

**Votre rapporteur estime qu'il est très difficile de faire le point sur les effectifs budgétaires : les chiffres du « bleu » budgétaire ne correspondent pas à ceux donnés par le contrôleur financier et les effectifs budgétaires sont encore différents des effectifs réels.**

**Les effectifs du ministère de l'équipement : des chiffres variables**

	1997	1998	1999
effectifs présentés dans le « bleu »	99.585	98.949	98.167
effectifs autorisés par la LFI	100.246	99.405	98.341
effectifs réels (rapport du contrôleur financier)	101.790	102.326	102.922

**B. .. MAIS PAS DE MOYENS NOUVEAUX**

**1. Un budget de personnel pour 2001 très modéré**

Pour 2001, la rémunération des personnels, qui concerne à 96 % les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, des transports et du logement (94.226 agents sur 98.341 en 1999), progressera seulement de 0,2 %, pour s'établir à 11,9 milliards de francs.

**C'est la modération salariale qui explique, pour l'essentiel, la stabilisation du budget des services communs pour 2001.**

**A contrario, la hausse des effectifs devrait entraîner des dépenses supplémentaires. En effet, les dépenses de personnel représentent l'immense majorité du budget des services communs.**

chapitres	services votés	total 2001
31-90	11 860 532 611	11 844 220 102
31-92	60 250 181	90 250 181
31-93	545 695 248	544 543 204
31-94	2 117 251 143	2 146 349 473
31-95	120 596 249	182 576 249
33-90	435 493 474	1 533 033 313
33-91	403 423 697	103 384 557
33-92	147 703 019	147 803 719
	15 690 945 622	16 892 160 798
poids des services votés	93 %	

## **2. De très nombreuses modifications statutaires**

Votre rapporteur estime très difficile de faire le bilan des modifications de statut des personnels qui interviendront en 2001.

Ces modifications sont en effet multiples et ne donnent traditionnellement pas lieu à d'amples explications de la part du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Elles concerneront pour 2001 le statut de l'inspection du travail (119 emplois), des mesures relatives à l'adaptation des effectifs et au remplacement des contractuels (235 emplois), un nouveau repyramidage de la filière administrative (320 emplois) de la filière technique (470 emplois), et de la filière exploitation (453 emplois) sans compter de mystérieuses « *transformations d'emplois divers* » (98 emplois). La titularisation des personnels non titulaires de l'administration portera sur 321 emplois. L'application de l'accord salarial conclu dans la fonction publique aboutira au repyramidage de 171 autres emplois. L'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique conduira à la fusion de deux classes d'agents contractuels. Enfin, la délégation interministérielle à la ville enregistrera des transformations d'emplois, de même que l'aviation civile et la météorologie (392 emplois).

Comme l'an dernier, votre rapporteur note que les transformations d'emplois concernant les personnels en poste à l'Ecole nationale des ponts et chaussées (19 emplois) et à l'Institut géographique national (33 emplois), seront financées sur les ressources propres de ces établissements, et non sur les crédits du budget des services communs.

## **II. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT CONTENUES**

### ***A. LA MAITRISE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT SE POURSUIT***

Concernant les dépenses de fonctionnement, le budget pour 2001 procède à une révision d'ensemble résultant notamment des gains de productivité réalisés par les services, pour 25,6 millions de francs, et d'une réduction des moyens de fonctionnement de Météo-France pour 2,7 millions de francs. Ces mouvements sont en partie compensés par des moyens nouveaux, et notamment une dotation de 32,3 millions de francs pour le développement de projets informatiques et télématiques (dont 13 millions de francs au titre du projet « accord »).

Certains crédits supplémentaires ne sont que la conséquence d'une modification des modalités de financement de certains organismes. Ainsi, un abondement des crédits nécessaires aux missions d'inspection et de contrôle des organismes chargés de réaliser des logements sociaux est prévu pour 6 millions de francs. Mais il s'agit seulement de tenir compte de la suppression d'une modalité de financement spécifique. La dotation budgétaire est d'ailleurs nettement inférieure au montant des fonds de concours précédemment octroyés.

## ***B. UNE METHODOLOGIE EPROUVÉE***

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement fait figure de « modèle » en matière de gestion des dépenses de fonctionnement. En effet, il a mis en place des procédures destinées à réduire les surcoûts de gestion et à réaliser des gains de productivité.

### **Les économies sur les moyens de fonctionnement**

Au titre de l'administration centrale, la politique de gestion des services s'inscrit dans une recherche permanente d'économies qui s'appuie sur les axes suivants :

- rationalisation et regroupement des services centraux qui se traduit progressivement par la suppression de baux locatifs concernant les petits immeubles, afin de bénéficier d'économies d'échelle ;

- mise en concurrence systématique des entreprises par le biais d'appels d'offres permettant de réaliser des gains sur les coûts de fonctionnement. Cet appel à concurrence est systématiquement recherché, y compris pour les prestations inférieures aux seuils réglementaires de passation des marchés ;

- gestion des moyens de fonctionnement par enveloppe globalisées attribuées à l'ensemble des directions ou services d'administration centrale permettant de mettre les responsables en situation d'arbitrage dans le cadre d'enveloppes limitées de moyens ;

- enfin, dans le cadre de la politique de verdissement, l'administration recherche de manière constante les processus susceptibles d'engendrer des économies sur les fluides, l'énergie et les carburants.

Par ailleurs, il faut noter que **le ministère a conclu un contrat de gestion en 2000 avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**. La section « services communs » est concernée pour 10 millions de francs en dépenses ordinaires/crédits de paiement et 3,5 millions de francs en autorisations de programme. Les chapitres concernés sont, pour l'essentiel, les chapitres de crédits de fonctionnement :

- chapitre 34-96 « dépenses informatiques et télématiques » pour 2 millions de francs ;

- chapitre 34-97 « moyens de fonctionnement des services déconcentrés » pour 3,2 millions de francs ;

- chapitre 34-98 « moyens de fonctionnement des services centraux et d'intérêt commun » pour 1,3 million de francs ;

- chapitre 57-58 « recherche scientifique et technique, études, audits, expertises » pour 3,5 millions de francs en AP et CP.

### **III. STABILISER LA PRESENTATION BUDGETAIRE**

#### ***A. UN BUDGET À GÉOMÉTRIE VARIABLE***

**L'an dernier, votre rapporteur souhaitait une clarification budgétaire, estimant que la présentation des crédits des services communs ne permettait pas une analyse satisfaisante.**

D'une manière générale, votre rapporteur déplore les très nombreux changements de nomenclature budgétaire, d'une année sur l'autre, qui ne permettent pas d'apprécier convenablement les évolutions du budget des services communs.

Le budget des services communs comptait en 2000 pas moins de 28 mouvements de crédits, dont 10 transferts internes et 18 transferts entre sections, sans qu'il soit possible de connaître précisément les articles budgétaires affectés par ces transferts. Dans ces conditions, une analyse détaillée des crédits s'était révélée impossible.

**Force est de constater que le projet de loi de finances pour 2001 ne fait guère mieux. Le nombre de mesures de transferts présentées est de 24 dont 12 mesures de transferts internes et 12 mesures de transferts entre sections.** Concernant ces dernières, 7 mesures sur 12 intéressent les sections budgétaires du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Outre des mesures techniques, les modifications de nomenclature sont, pour l'essentiel, consécutives à la réorganisation de la section transports. Il s'agit par exemple du transfert des crédits de la météorologie et du transfert des crédits d'investissement correspondant au programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports

(PREDIT) et au fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (FARIT).

Selon le ministère, l'ensemble de ces mesures correspondrait à des ajustements nécessaires à la gestion et viseraient, pour certaines d'entre elles, à prendre en considération des décisions prises lors de réunions interministérielles.

**Votre rapporteur tient à souligner qu'une bonne gestion commence par la permanence des méthodes et la clarté des comptes** et que toute décision politique ou administrative devrait pouvoir s'inscrire dans un cadre fixé pour durer.

### ***B. D'IMPORTANTES MODIFICATIONS EN COURS D'ANNÉE***

Votre rapporteur rappelle par ailleurs que **d'importantes modifications comptables auront également lieu en cours d'exécution budgétaire.**

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement est particulièrement touché par des transferts de crédits en cours de gestion : pour des raisons historiques liées à la création des services, plusieurs ministères (environnement, culture) voient figurer sur leurs dépenses de personnel des crédits de rémunération pour des personnels statutairement rattachés au ministère de l'équipement, des transports et du logement. La direction du personnel et des services de ce ministère continue à assurer leur gestion au quotidien.

Ainsi, selon le rapport du contrôleur financier, l'effectif autorisé par la loi de finances 1999 aura été dépassé de 4.581 emplois par transferts. En sens contraire, plus de 6 milliards de francs ont été transférés aux charges communes pour le paiement des pensions, 1 milliard a été transféré des charges communes pour les cotisations patronales et 1 milliard a été ouvert par fonds de concours.

On remarque que les transferts s'amplifient, puisque le budget n'avait été augmenté que de 2.080 emplois par transferts en 1998.

Votre rapporteur souhaite que le budget des services communs soit le plus exhaustif possible et que, de ce fait, les transferts en gestion soient limités au strict nécessaire.

## IV. L'ABSENCE DE REFORMES

### A. *L'URGENCE DE PROMOUVOIR UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE*

**Le ministère de l'équipement, des transports et du logement gagnerait beaucoup à pouvoir présenter son budget de personnel avec une comptabilité analytique.**

En effet, le budget des services communs regroupe, à juste titre, l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Votre rapporteur est favorable à ce qu'il soit le plus exhaustif possible.

Pour autant, cela ne signifie pas que la globalisation des crédits doit servir à masquer leur affectation.

Ainsi, au chapitre 31-90, article 30, on note que 11,3 milliards de francs sont consacrés au personnel des services déconcentrés. Mais rien n'est dit sur leur affectation (entretien des routes, élaboration de documents d'urbanisme, entretien des voies navigables ?). La nomenclature budgétaire ne permet pas de savoir, par exemple, combien d'agents sont affectés à tel ou tel domaine ministériel. Les indicateurs de performance qui commencent à être mis en place portent essentiellement sur des données physiques générales (longueur des réseaux d'infrastructure).

**Votre rapporteur se félicite que, pour la première fois, un tableau dit de répartition des coûts en complément de l'agrégat relatif à l'administration générale du ministère permette de distinguer les effectifs affectés à chaque mission.**

Malheureusement, il note que ce tableau, réalisé a posteriori, ne permet pas de disposer des informations essentielles pour le budget en cours (2000) et le budget en discussion (2001). D'autre part, les sources d'informations semblent insuffisantes : la répartition par mission des effectifs des DDE et des services de navigation est issue de la base de donnée ISOARD alimentée par une enquête annuelle auprès des services. Une méthode d'évaluation permanente devrait être définie.

**D'une manière générale, il est urgent que le ministère se dote des outils d'évaluation de sa politique, afin de mieux définir les secteurs qui lui semblent prioritaires et de proposer les réallocations de moyens qui s'imposent.** Cette évaluation, qui serait hautement profitable tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés, devrait s'étendre aux établissements publics auxquels des missions particulières sont assignées,



notamment l'Institut géographique national et l'Ecole nationale des ponts et chaussées, et qui ne font l'objet actuellement d'aucun suivi performant.

Répartition des effectifs (indicateurs de coûts du ministère de l'équipement)

	1999
<b>Administration centrale</b>	<b>3.941</b>
<b>services opérationnels et administratifs</b>	<b>88.186</b>
routes et sécurité routière	46.450
<i>travaux neufs</i>	<i>4.584</i>
<i>entretien, exploitation</i>	<i>41.866</i>
habitat	1.909
aménagement, urbanisme, études, constructions publiques	15.110
navigation intérieure	5.428
activités maritimes	2.944
bases aériennes	1.780
autres activités régaliennes et administration générale	14.565
<b>services spécialisés du réseau technique</b>	<b>5.071</b>
centres d'études techniques	3.907
SETRA et autres organismes	1.164
<b>services de formation initiale et continue</b>	<b>969</b>
<b>TOTAL</b>	<b>98.167</b>

***B. AUCUNE REFORME N'EST ENCORE ENTREPRISE CONCERNANT L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL***

L'an dernier, votre rapporteur parlait de « décisions à prendre » concernant l'institut géographique national, malheureusement, celles-ci tardent encore.

La faible progression des crédits de l'IGN n'est pas liée à des gains de productivité, mais traduit un certain attentisme après la fin du contrat d'objectif entre l'IGN et l'Etat (1999-2000) et alors qu'un nouveau contrat n'a toujours pas été signé.

Après la parution du rapport du député M. Guy Lengagne, qui s'était vu confier, par le Premier ministre au printemps 1999, une mission de réflexion sur les perspectives d'évolution de l'information géographique et ses conséquences sur l'activité de l'IGN, des groupes de travail ont été mis en

place, sans, pour le moment, aboutir à la conclusion d'un nouveau contrat d'objectif.

Votre rapporteur estime qu'il est pourtant nécessaire que la réflexion de ces groupes de travail aboutisse rapidement à la redéfinition et à la modernisation du rôle de l'IGN et de ses engagements vis-à-vis de l'Etat, mais également des collectivités locales, et d'une manière générale de l'ensemble de ses clients.

Il note que les indicateurs de coût développés par le ministère se limitent au décompte des effectifs de l'IGN et des crédits, c'est-à-dire à des données non pertinentes pour mesurer l'efficacité d'un tel établissement public.

**Le troisième et dernier contrat de plan signé entre l'Etat et l'IGN s'est terminé en 1997. Depuis, rien n'a été fait.**

Au printemps 1999, le Premier ministre a confié à M. Guy Lengagne, député du Pas-de-Calais, une mission sur les perspectives d'évolution de l'information géographique, et sur celles qui peuvent s'ouvrir pour l'activité de l'Institut géographique national. M. Guy Lengagne a remis ses conclusions le 30 septembre 1999. Ses recommandations concernent la mise à jour des missions de service public de l'IGN, notamment en matière de production de données géographiques de base, d'édition et de diffusion de ces données. Le Gouvernement a prévu d'engager à l'automne 2000 la négociation du prochain contrat d'objectifs de l'IGN qui couvrira la période 2002-2005.

### **Les principales orientations pour le futur contrat de plan<sup>1</sup>**

1) Maintien du rythme de renouvellement de la couverture photographique aérienne, en noir et blanc, avec doublage couleur, l'enregistrement numérique venant progressivement remplacer le procédé classique de prises de vue ;

2) Entretien du nouveau réseau géodésique de base à partir des observations GPS et diffusion télématique, mise en place du réseau géodésique actif (permanent) ;

3) Entretien du réseau de nivellement de précision existant ;

4) Constitution d'orthophotographies départementales numériques (couverture du territoire national en 5 ans) sous conditions de la bonne réalisation des prises de vue de renouvellement ;

5) Accélération de la production de base de données topographiques, notamment par la réalisation du programme « BD TOPO Pays », intégration de couches cadastrales (création de la BD parcellaire), effort de diffusion auprès des administrations et des collectivités territoriales ;

6) Mise à jour de la base de données cartographiques et poursuite de sa diffusion auprès des administrations et collectivités territoriales ;

7) Poursuite de la mise à jour de la base de données routières (GEOROUTE) et extension de sa constitution à certaines agglomérations de plus de 10.000 habitants ;

8) Mise à jour du scannage des fonds cartographiques (planches-mères graphiques) ;

9) Mise au point des chaînes automatiques de sorties graphiques des trois bases de données topographiques, cartographiques et routières ;

10) Poursuite des recherches et développements nécessaires à la solution technique des problèmes liés à la constitution, la mise à jour, l'utilisation et la diffusion des bases de données ;

11) Adaptation des programmes de formation initiale et continue dans tous les domaines technologiques nouveaux de la production et de l'information géographique numérique.

**Votre rapporteur estime que, compte tenu du délai écoulé depuis la fin du dernier contrat d'objectifs, on peut considérer que la réflexion sur les missions de l'IGN devrait désormais avoir abouti.** Si le nouveau contrat d'objectifs est signé, il restera tout de même un « vide » de cinq années, 1997-2002, pendant lesquelles l'Etat n'aura pas agi. Votre rapporteur estime qu'il convient désormais de rattraper ce temps perdu et de définir enfin les moyens et les missions de l'Institut géographique national.

---

<sup>1</sup> Extrait de la réponse apportée à notre collègue député, M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial des transports terrestres à l'Assemblée nationale. La réponse au questionnaire de la commission des finances du Sénat sur le même sujet ne mentionnait pas ces informations.

Par ailleurs, votre rapporteur avait demandé le rapport d'activité de l'IGN. Il lui a été indiqué que ce rapport serait présenté (ou devrait-on dire « a été présenté ») au conseil d'administration de l'établissement en septembre 2000. Il ne peut donc faire précisément état de l'activité de l'IGN en 1999.

### ***C. LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DU MINISTERE EST SACRIFIEE***

#### **1. Les dépenses en matière de recherche**

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement impulse et coordonne un programme de recherche au sein de ses services centraux ainsi que dans divers organismes (écoles d'ingénieurs et établissements publics). Cette recherche porte essentiellement sur les domaines des transports, du génie civil, de l'urbanisme et du logement. Dans le domaine du génie civil, l'animation et la coordination du réseau technologique interministériel « réseau génie civil et urbain » (RGCU) créé en 1999 relève du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Les écoles, telles que l'ENPC et l'ENTPE développent une importante activité de recherche.

#### **2. Les dépenses immobilières**

**Comme le soulignent les réponses que votre rapporteur a obtenu du ministère de l'équipement, des transports et du logement, les dépenses immobilières ne sont pas à la hauteur des enjeux.**

## **Le patrimoine des services déconcentrés : un constat très alarmant**

### **Un patrimoine vétuste et dispersé**

Le patrimoine immobilier des 172 services déconcentrés du ministère de l'équipement est constitué de 8.500 bâtiments représentant une surface utile de près de 4 millions de m<sup>2</sup>. Ce parc immobilier se caractérise par son ancienneté : trois-quarts des 2.048 implantations de bureaux ont 20 ans et plus, ce qui justifie d'importants travaux de maintien en l'état des bâtiments existants et de mise aux normes en matière d'hygiène, de sécurité et de conformité. Il apparaît que 20 % des bâtiments nécessitent des interventions importantes sur la pérennité de la structure (gros œuvre, étanchéité) et que 20 % des bâtiments sont en outre confrontés à des problèmes de conformité aux normes de sécurité (électricité, évacuation, ascenseurs..).

Par ailleurs, près de 30 % des sièges des DDE ont des implantations exagérément dispersées et seulement 5 des 22 DRE sont regroupés dans les chefs lieux de région, enfin plusieurs centres de formation occupent des locaux non prévus à cet effet.

### **Une réflexion du ministère sur la gestion de ce patrimoine**

Le ministère a développé une action afin de rationaliser les différentes implantations du ministère, de maîtriser les coûts de gestion et d'exploitation des bâtiments et d'assurer la pérennité et les conditions de sécurité du patrimoine bâti. Une application informatique de gestion du patrimoine immobilier (GPI) a été développée par un partenaire extérieur et expérimentée dans neuf sites pilotes fin 1999. Cette action s'est accompagnée de la mise en place d'un programme d'information et de sensibilisation à la gestion du patrimoine immobilier. L'année 2000 est consacrée à l'élaboration d'un catalogue national des données immobilières.

### **Des moyens d'investissement très insuffisants**

Au delà de ces efforts, force est de reconnaître que les crédits d'investissement sont notoirement insuffisants au regard des besoins exprimés par les services. Aucune opération lourde nouvelle n'a pu être engagée depuis 1995. Selon le ministère « *un programme pluriannuel d'un milliard de francs est envisagé pour remédier à cette situation* ».

A titre d'illustration, pour l'exercice budgétaire 1999, 29 francs de travaux ont été consacrés par mètre carré de bureaux dont le ministère est propriétaire, contre une moyenne courante de 100 francs dans le secteur libre. Pour 2001, il est envisagé de porter l'effort à 35 francs.

### **Le constat du ministère est alarmant :**

*« les ressources budgétaires imposent une sélection drastique des opérations ainsi qu'un découpage de ces opérations en tranches fonctionnelles d'un coût limité qui donne lieu à des montages techniques et financiers complexes. Cette situation multiplie les aléas »*

*« les moyens budgétaires mis à disposition des services n'ont pas permis d'engager des actions significatives au-delà des premières priorités et en particulier en ce qui concerne le maintien en état du patrimoine. Aucune véritable politique de maintenance préventive n'a pu être mise en œuvre depuis plusieurs années. Faute d'une maintenance mieux assurée, un risque réel de dégradation du patrimoine se profile dans les prochaines années. »*

## CONCLUSION

En conclusion, votre rapporteur note que le budget des services communs du ministère de l'équipement, des transports et du logement, présentera une évolution très modérée pour 2001, ce dont il convient de se féliciter.

Cependant, cette modération ne résulte plus d'un effort de réorganisation des services et de réduction des effectifs budgétaires mais simplement d'une donnée conjoncturelle, à savoir l'absence de mesures de revalorisation des rémunérations publiques.

**Ce budget, bien qu'en stabilité, ne marque pas une stabilisation durable, mais plutôt une pause dans un mouvement d'ensemble de progression des dépenses de personnel et de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement des budgets civils de l'Etat.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 31 octobre 2000, la commission a procédé, sur le **rapport de M. Jacques Pelletier, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de l'équipement, des transports et du logement consacrés aux **services communs** dans le projet de loi de finances pour 2001.

En réponse à M. Jacques Oudin, **M. Jacques Pelletier** a indiqué qu'il ne disposait pas de toutes les informations nécessaires pour commenter les chiffres des effectifs du ministère de l'équipement, des transports et du logement, en raison de l'incapacité des services et du cabinet ministériel à lui transmettre en temps utile toutes les informations qu'il souhaitait.

Il a expliqué que s'il pouvait obtenir dans de bonnes conditions des réponses du secrétariat d'Etat au logement sur le budget « urbanisme et logement », aucun motif ne justifiait une information aussi partielle et ténue pour le budget des services communs. Il a expliqué qu'il ne disposait d'aucun chiffre précis sur le nombre de mises à dispositions du ministère de l'équipement, mais il a indiqué que celles-ci étaient certainement plus faibles que dans d'autres départements ministériels, comme l'éducation nationale.

Lors de sa réunion du mardi 21 novembre 2000 sous la présidence de **M Alain Lambert, président**, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Réunie le **mardi 31 octobre 2000**, sous la présidence de **M. Alain Lambert , président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Equipement, des transports et du logement (**I. Services communs**).

Réunie le **mardi 21 novembre 2000**, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat **de rejeter** les **crédits** de l'Equipement, des transports et du logement pour 2001.