

N° 86

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 17

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME :

I - URBANISME ET SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	9
I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1997	9
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	9
2. <i>Les dépenses en capital</i>	10
B. LES AGRÉGATS	10
1. <i>Les dépenses de personnel (agrégat 01)</i>	11
2. <i>Les moyens des services et l'action économique (agrégat 02)</i>	12
3. <i>L'école nationale des ponts et chaussées (agrégat 03)</i>	12
4. <i>La cartographie nationale (agrégat 05)</i>	12
5. <i>L'urbanisme et les espaces protégés (agrégat 06)</i>	12
6. <i>La recherche (agrégat 07)</i>	13
CHAPITRE II - LES PERSONNELS	15
I. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS	15
II. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES LIÉ A LA DÉCENTRALISATION	19
CHAPITRE III - LA CARTOGRAPHIE NATIONALE	21
I. LES CRÉDITS ET LES COMPTES DE L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL	21
A. LES CRÉDITS DE L'ETAT À L'IGN	21
B. LES COMPTES GLOBAUX DE L'IGN	21
II. LA SITUATION DE L'EXÉCUTION DU CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION	23

CHAPITRE IV - UN BUDGET DONT L'OPACITÉ NE PERMET PAS UN CONTRÔLE EFFECTIF.....	25
ANNEXE MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	27

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

L'évolution des crédits de l'urbanisme et des services communs dépend essentiellement de celle de la masse salariale qui représente 86,6 % du budget de 1997. Après une pause l'année dernière, le ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme renoue avec une politique de compression des effectifs qui l'a vu perdre en quatorze ans plus de 15.000 emplois, particulièrement dans les services déconcentrés (directions départementales de l'équipement).

De plus, malgré une marge de manoeuvre forcément réduite par la nature même des dépenses du budget de l'urbanisme et des services communs, ce ministère a entrepris une révision des services votés non négligeable puisqu'elle s'élève à 211,7 millions de francs, soit 0,9 % de l'ensemble des crédits. Celle-ci affecte à la fois les dépenses en personnel (344 emplois nets sont supprimés) et les moyens de fonctionnement. Le budget urbanisme et services communs contribue témoigne donc de la volonté du gouvernement de maîtriser les dépenses publiques.

Deuxième observation

En matière d'urbanisme, l'Etat a déterminé quatre principales orientations: le développement de la planification spatiale, le soutien à l'activité des agences d'urbanisme, la poursuite du projet "Euroméditerranée" et l'approfondissement de l'organisation de l'évolution des agglomérations.

Pour les travaux de planification spatiale, les moyens financiers sont globalement maintenus, ce qui permettra de poursuivre l'élaboration des cinq directives territoriales d'aménagement expérimentales (Alpes du Nord, Côte d'Azur, Aire métropolitaine marseillaise, Estuaire de la Loire, Estuaire de la Seine). En outre, l'adoption en 1995 par le Parlement d'une part de la loi relative à l'aménagement du territoire (conduisant à l'élaboration de Directives Territoriales d'Aménagement), d'autre part de la loi relative à l'environnement (qui devrait mobiliser les services déconcentrés sur la prévention du risque et la maîtrise de l'urbanisation à proximité des infrastructures de transport bruyantes), va accroître en 1997 les missions confiées aux directions régionales et départementales de l'équipement.

Bien que la rigueur budgétaire n'ait pas épargné les agences d'urbanisme, elles restent l'une des pièces maîtresses du dispositif d'études de l'aménagement du territoire et de l'espace urbain. En 1997, les chantiers prioritaires seront: la planification territoriale, avec notamment la cohérence entre les schémas directeurs et les autres démarches de planification; l'articulation entre les transports et l'aménagement; la prise en compte des notions de développement durable et la politique foncière.

Le projet "Euroméditerranée", qualifié d'opération d'intérêt national et qui vise la création d'un quartier urbain au centre de Marseille sera activement poursuivi.

Quant à la volonté d'organiser l'évolution des agglomérations, elle sera soutenue dans le cadre des contrats de plan par le développement de sites stratégiques ou de projets de restructuration urbaine, en complément de l'évolution des villes nouvelles. Il convient toutefois de noter que l'endettement des syndicats d'agglomérations nouvelles reste très élevé (13,3 milliards au total, soit 19.600 francs par habitants), ce qui limite leur marge de manoeuvre.

Troisième observation

Il y a plus de six ans maintenant que le gouvernement a expérimenté dans quinze départements le rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture. Cette mesure était alors apparue comme une démarche innovante, destinée à faire évoluer le fonctionnement et l'organisation des services déconcentrés face au développement de nouveaux enjeux. En effet, elle avait permis de générer des synergies et de mobiliser ces deux administrations au bénéfice d'une action collective dans des domaines communs d'activité tels que la gestion de l'eau, l'aménagement de l'espace ou encore les concours techniques apportés aux communes ou à la formation des personnels. Portant, la généralisation sur l'ensemble du territoire tarde à venir. Ainsi, le gouvernement en est toujours à évaluer les différents projets de recomposition et de simplification territoriale de l'Etat au niveau départemental et régional en vue d'une nouvelle expérimentation en 1997. Votre rapporteur regrette le blocage de cette réforme et ne manquera pas d'interroger le gouvernement sur sa réelle volonté de la faire aboutir.

Quatrième observation

Votre rapporteur déplore le manque de clarté des documents budgétaires relatifs à l'urbanisme et les services communs. La multiplication des transferts de crédits nuit à la lisibilité de ce budget en rendant sa présentation confuse et ne permet pas au Parlement d'exercer son contrôle. L'année dernière, déjà, le ministère de l'équipement avait fait l'objet d'une réorganisation puisqu'il avait perdu ses compétences en matière d'architecture au profit du ministère de la culture. Cette année, de nouveaux transferts sont prévus vers ce même ministère ainsi que le ministère de l'environnement. Dans le sens inverse, le budget urbanisme et services communs voit ses crédits augmentés par des transferts en provenance de la section mer au sein même du budget de l'équipement. Or, la pertinence de ces transferts n'est pas toujours évidente, si ce n'est que ces modifications de crédits tendent à gonfler les budgets qui en bénéficient. Ainsi, l'année passée, les crédits du ministère de la culture ont atteint 1 % du budget général seulement grâce à la cession de la direction de l'architecture par le ministère de l'équipement. Par ailleurs, votre rapporteur craint que le partage des crédits entre plusieurs ministères pour une même action compromette la clarté et l'efficacité de l'action du gouvernement si une étroite collaboration interministérielle n'est pas instaurée. Il sera donc attentif à l'utilisation qui sera faite de ces crédits.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1997

Les crédits demandés au titre de l'urbanisme et des services communs, au sein du budget du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (I - urbanisme et services communs), atteignent, pour 1997, **22,6 milliards de francs** (dépenses ordinaires et crédits de paiement). Ils sont **en très légère baisse de 0,7 %** par rapport au budget voté de 1996.

Nature des crédits	Budget voté de 1996 (millions de F)	Loi de finances initiale pour 1997 (millions de F)	LFI 1997/ LFI 1996 en %
Dépenses ordinaires	22.319.6	22.212.9	-0.5 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	473.9	426.5	-10.0 %
Total	22.793,5	22.639,4	-0,7 %

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires qui représentent 98,1 % des crédits, diminuent très légèrement de 0,5 %.

Au sein de ces dépenses, les **moyens des services** (titre III) atteignent 22,2 milliards de francs pour 1997, soit une diminution de 0,5 % en valeur par rapport au budget voté de 1996.

Quant aux **interventions publiques** (titre IV), elles s'élèvent à 23,5 millions de francs, contre 25,6 en 1996.

2. Les dépenses en capital

Pour 1997, elles représentent 426,5 millions de francs en crédits de paiement, soit une **réduction de 10,0 % en francs courants** par rapport au budget voté de 1996.

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) disposent de 177,9 millions de francs en crédits de paiement et de 167,4 millions de francs en autorisations de programme.

Les subventions d'investissement s'élèvent à 248,7 millions de francs en crédits de paiement et 249,5 millions de francs en autorisations de programme.

B. LES AGRÉGATS¹

Agrégat	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque agrégat (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement		
Personnel	19.600,8	86,6
Moyens des services et action économique	1.991,4	8,8
Ecole nationale des Ponts & Chaussées	121,9	0,5
Architecture (pour mémoire)	--	--
Cartographie nationale	446,9	2,0
Urbanisme & espaces protégés	224,1	1,0
Recherche	254,4	1,1
Total I	22.639,5	100,0
II - Autorisations de programme		
Personnel	16,6	3,9
Moyens des services et action économique	70,1	16,6
Ecole nationale des Ponts & Chaussées	0,0	0,0
Architecture (pour mémoire)	---	--
Cartographie nationale	39,7	9,4
Urbanisme & espaces protégés	208,7	49,5
Recherche	86,4	15,2
Total II	421,5	100,0
<i>Pour mémoire : l'architecture (agrégat n°04) figure pour 1996 au ministère de la culture</i>		

A structure constante, 35 emplois sont supprimés en administration centrale et 770 dans les services déconcentrés. Toutefois, pour connaître l'évolution exacte des effectifs de la section urbanisme et services communs,

¹ La notion d'agrégat remplace celle d'action dans la présentation du budget.

il faut tenir compte des transferts de personnel, retracés dans le tableau ci-dessous.

Transfert USC vers Culture	Administration centrale	- 17	- 35
	Services déconcentrés	- 18	
Transfert USC vers Environnement	Administration centrale	- 16	- 27
	Services déconcentrés	- 11	
Transfert Mer vers USC	Administration centrale	217	272
	Services déconcentrés	55	
Transfert Travail vers USC	Administration centrale	4	263
	Services déconcentrés	259	

En définitive, la section urbanisme et services communs bénéficie d'un transfert positif de 473 agents.

1. Les dépenses de personnel (agrégat 01)

Les dépenses de personnel représentent l'essentiel du budget de l'urbanisme et des services communs, qui regroupe le personnel du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

Les dépenses diminuent de 0,3 % par rapport au budget de 1996. Cette très légère réduction résulte de deux évolutions en sens inverse :

- la progression des rémunérations publiques prévue en 1997, liée essentiellement à la mise en oeuvre de la septième tranche d'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique, aux revalorisations indemnitaires et à certaines mesures catégorielles en faveur des ingénieurs des travaux publics de l'Etat et des catégories B.

- la suppression nette de 344 emplois qui masque cependant une évolution des effectifs contrastée selon les services : alors que l'administration centrale bénéficie d'une création nette de plus de 150 emplois, les directions départementales de l'équipement en perdent près de 500.

2. Les moyens des services et l'action économique (agrégat 02)

Cet agrégat passe de 2.058 millions de francs à 1.991 millions de francs en moyens de paiement et de 101,0 millions de francs à 70,1 millions de francs en autorisations de programme.

Cette réduction est essentiellement liée à une compression des dépenses de fonctionnement, à une réduction des investissements dans l'équipement immobilier des directions départementales de l'équipement, ainsi qu'à une forte diminution des actions dans le domaine de l'urbanisme.

3. L'école nationale des ponts et chaussées (agrégat 03)

Les crédits de l'école nationale des ponts et chaussées progressent de 118,5 millions de francs à 121,9 millions de francs. Cette augmentation est due à un transfert de crédits en provenance de l'agrégat 02 pour financer le loyer de l'école.

4. La cartographie nationale (agrégat 05)

Les crédits de l'Institut géographique national passent de 457,2 millions de francs à 446,9 millions de francs en moyens de paiement et de 41,6 millions de francs à 39,7 millions de francs en autorisations de programme. Ces réductions sont conformes au contrat de plan Etat-IGN 1994-1998, qui prévoit l'accroissement de l'autonomie financière de l'établissement. L'IGN subit pour 1997 une réduction à la fois de ses crédits de fonctionnement et d'investissement.

5. L'urbanisme et les espaces protégés (agrégat 06)

Cet agrégat ne comprend que des crédits d'équipement (titres V et VI), destinés à l'action de l'Etat dans les domaines du foncier et de l'urbanisme. Ils sont réduits, tant en crédits de paiement (de 236,8 à 224,1 millions de francs) qu'en autorisations de programme (de 305,2 millions de francs à 208,7 millions de francs).

Les dotations des acquisitions foncières destinées à la politique de la ville sont amputées de 2,5 millions de francs, de même que les subventions d'investissement en faveur de l'action foncière et des aménagements urbains.

De même, les crédits des agences d'urbanisme diminuent de 15,0 % pour se limiter à 50 millions de francs.

En revanche, la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles augmente de plus de 16 % en crédits de paiement et s'élève à 79 milliards de francs.

6. La recherche (agrégat 07)

Les moyens de paiement de la recherche diminuent en crédits de paiement (259,9 millions de francs à 254,4 millions de francs), mais augmentent en autorisations de programme (83,7 millions de francs à 86,4 millions de francs).

Les crédits les plus touchés sont ceux de la recherche scientifique et technique (aussi bien en dépenses ordinaires qu'en crédits de paiement) ainsi que les dépenses d'investissement du plan urbain, du génie civil, du laboratoire central de l'Ecole des ponts et chaussées et de l'Institut géographique national. La recherche voit cependant sa dotation augmentée par le transfert de crédits en provenance de deux ministères : le budget des transports terrestres lui cède le PREDIT (programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie, dans le domaine du transport), tandis que le budget de la mer lui transfère la recherche dans les centres culturels, scientifiques et techniques à vocation maritime.

CHAPITRE II

LES PERSONNELS

Les crédits de personnel forment l'essentiel du budget de l'urbanisme et des services communs. Ils s'élèvent pour 1997 à 19,6 milliards de francs, en très faible diminution de 0,4 %.

Il faut replacer ces crédits dans deux perspectives :

- l'évolution des effectifs, qui se caractérise par une diminution à long terme ;

- le partage des compétences, organisé par la sortie concertée de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982.

I. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

Les personnels rémunérés sur les crédits de l'urbanisme et des services communs se présentent comme suit :

Niveau d'emploi	1996	1997	Variation
A	9.004	9.192	188
B	22.036	22.375	339
C & D	25.485	25.164	-321
Exploitation	44.065	43.515	-550
Total	100.590	100.246	-344

Après une interruption l'année passée, le ministère de l'équipement continue de voir ses effectifs diminuer.

Cette réduction porte surtout sur les personnels des services déconcentrés.

Évolution des effectifs des DDE de 1991 à 1996

		Eff.91	Eff.92	Eff.93	Eff.94	Eff.95	Eff.96	EVO 92/91	EVO 93/92	EVO 94/93	EVO 95/94	EVO 96/95	EVO96/91	
	TOTAL	84564	83594	82734	81593	80812	80739	- 970	- 860	- 1141	- 781	- 73	- 3825	-4,5%
201	DDE AIN	852	842	831	819	808	808	- 10	- 11	- 12	- 11	0	- 44	-5,2%
202	DDE AISNE	890	879	864	851	838	834	- 11	- 15	- 13	- 13	- 4	- 56	-6,3%
203	DDE ALLIER	830	830	821	818	816	819	0	- 9	- 3	- 2	3	- 11	-1,3%
204	DDE ALPES H. PROVENCE	558	545	537	529	523	522	- 13	- 8	- 8	- 6	- 1	- 36	-6,5%
205	DDE HAUTES ALPES	550	546	541	533	526	523	- 4	- 5	- 8	- 7	- 3	- 27	-4,9%
206	DDE ALPES MARITIMES	1054	1037	1020	1004	990	986	- 17	- 17	- 16	- 14	- 4	- 68	-6,5%
207	DDE ARDECHE	753	740	731	722	716	715	- 13	- 9	- 9	- 6	- 1	- 38	-5,0%
208	DDE ARDENNES	571	559	552	543	541	543	- 12	- 7	- 9	- 2	2	- 28	-4,9%
209	DDE ARIEGE	473	463	459	453	451	439	- 10	- 4	- 6	- 2	- 12	- 34	-7,2%
210	DDE AUBE	589	582	574	567	559	575	- 7	- 8	- 7	- 8	16	- 14	-2,4%
211	DDE AUDE	682	673	663	653	644	641	- 9	- 10	- 10	- 9	- 3	- 41	-6,0%
212	DDE AVEYRON	856	850	846	847	849	866	- 6	- 4	1	2	17	10	1,2%
2121	ARR. INTERDEPT. OA RN9	30	39	39	39	39	39	9	0	0	0	0	9	30,0%
213	DDE BOUCHES DU RHONE	1278	1264	1242	1220	1199	1204	- 14	- 22	- 22	- 21	5	- 74	-5,8%
214	DDE CALVADOS	1024	1010	1015	1006	1009	1015	- 14	5	- 9	3	6	- 9	-0,9%
215	DDE CANTAL	767	749	744	724	713	707	- 18	- 5	- 20	- 11	- 6	- 60	-7,8%
216	DDE CHARENTE	756	745	734	727	721	723	- 11	- 11	- 7	- 6	2	- 33	-4,4%
217	DDE CHARENTE MARITIME	1154	1134	1130	1112	1098	1095	- 20	- 4	- 18	- 14	- 3	- 59	-5,1%
218	DDE CHER	699	691	683	666	654	650	- 8	- 8	- 17	- 12	- 4	- 49	-7,0%
219	DDE CORREZE	705	700	705	695	690	698	- 5	5	- 10	- 5	8	- 7	-1,0%
221	DDE COTE D'OR	1147	1137	1120	1101	1084	1080	- 10	- 17	- 19	- 17	- 4	- 67	-5,8%
222	DDE COTES D'ARMOR	1116	1098	1090	1075	1075	1074	- 18	- 8	- 15	0	- 1	- 42	-3,8%
223	DDE CREUSE	534	530	525	520	518	517	- 4	- 5	- 5	- 2	- 1	- 17	-3,2%
224	DDE DORDOGNE	768	751	739	726	715	712	- 17	- 12	- 13	- 11	- 3	- 56	-7,3%
225	DDE DOUBS	756	746	736	728	720	721	- 10	- 10	- 8	- 8	1	- 35	-4,6%
226	DDE DROME	789	788	778	769	766	766	- 1	- 10	- 9	- 3	0	- 23	-2,9%
227	DDE EURE	791	783	771	761	753	753	- 8	- 12	- 10	- 8	0	- 38	-4,8%
228	DDE EURE ET LOIR	859	848	835	823	812	808	- 11	- 13	- 12	- 11	- 4	- 51	-5,9%
229	DDE FINISTERE	1323	1311	1292	1271	1255	1257	- 12	- 19	- 21	- 16	2	- 66	-5,0%
22A	DDE CORSE SUD	535	517	510	500	493	478	- 18	- 7	- 10	- 7	- 15	- 57	-10,7%
22B	DDE HAUTE CORSE	515	500	491	483	476	459	- 15	- 9	- 8	- 7	- 17	- 56	-10,9%
230	DDE GARD	890	877	866	855	849	848	- 13	- 11	- 11	- 6	- 1	- 42	-4,7%
231	DDE HAUTE GARONNE	1396	1384	1378	1355	1346	1348	- 12	- 6	- 23	- 9	2	- 48	-3,4%
232	DDE GERS	591	584	575	569	562	559	- 7	- 9	- 6	- 7	- 3	- 32	-5,4%
233	DDE GIRONDE	1394	1378	1365	1343	1330	1322	- 16	- 13	- 22	- 13	- 8	- 72	-5,2%
234	DDE HERAULT	1002	1000	992	988	988	995	- 2	- 8	- 4	0	7	- 7	-0,7%
235	DDE ILLE ET VILAINE	1430	1420	1409	1392	1386	1380	- 10	- 11	- 17	- 6	- 6	- 50	-3,5%
236	DDE INDRE	684	676	679	677	675	696	- 8	3	- 2	- 2	21	12	1,8%
237	DDE INDRE & LOIRE	704	695	686	677	669	667	- 9	- 9	- 9	- 8	- 2	- 37	-5,3%

Evolution des effectifs des DDE de 1991 à 1996

	Eff.91	Eff.92	Eff.93	Eff.94	Eff.95	Eff.96	EVO 92/91	EVO 93/92	EVO 94/93	EVO 95/94	EVO 96/95	EVO96/91		
238	DDE ISERE	1232	1218	1204	1183	1167	1163	-14	-14	-21	-16	-4	-69	-5,6%
239	DDE JURA	691	683	674	666	657	655	-8	-9	-8	-9	-2	-36	-5,2%
240	DDE LANDES	695	681	671	663	658	658	-14	-10	-8	-5	0	-37	-5,3%
241	DDE LOIR ET CHER	667	658	649	640	631	628	-9	-9	-9	-9	-3	-39	-5,8%
242	DDE LOIRE	981	967	953	940	928	924	-14	-14	-13	-12	-4	-57	-5,8%
243	DDE HAUTE LOIRE	702	694	686	677	675	675	-8	-8	-9	-2	0	-27	-3,8%
244	DDE LOIRE ATLANTIQUE	1162	1148	1140	1127	1119	1136	-14	-8	-13	-8	17	-26	-2,2%
245	DDE LOIRET	740	735	733	722	715	712	-5	-2	-11	-7	-3	-28	-3,8%
246	DDE LOT	568	560	551	543	536	535	-8	-9	-8	-7	-1	-33	-5,8%
247	DDE LOT ET GARONNE	554	541	532	526	516	515	-13	-9	-6	-10	-1	-39	-7,0%
248	DDE LOZERE	514	517	516	511	528	533	3	-1	-5	17	5	19	3,7%
249	DDE MAINE & LOIRE	862	852	841	831	823	824	-10	-11	-10	-8	1	-38	-4,4%
250	DDE MANCHE	1141	1130	1113	1126	1118	1121	-11	-17	13	-8	3	-20	-1,8%
251	DDE MARNE	847	835	826	820	814	812	-12	-9	-6	-6	-2	-35	-4,1%
252	DDE HAUTE MARNE	724	718	712	707	699	697	-6	-6	-5	-8	-2	-27	-3,7%
253	DDE MAYENNE	634	626	618	610	602	599	-8	-8	-8	-8	-3	-35	-5,5%
254	DDE M ET MOSELLE	932	923	928	917	907	905	-9	5	-11	-10	-2	-27	-2,9%
255	DDE MEUSE	533	525	518	509	502	502	-8	-7	-9	-7	0	-31	-5,8%
256	DDE MORBIHAN	1335	1325	1313	1294	1281	1277	-10	-12	-19	-13	-4	-58	-4,3%
257	DDE MOSELLE	1047	1041	1028	1015	1006	1003	-6	-13	-13	-9	-3	-44	-4,2%
258	DDE NIEVRE	1126	1111	1094	1079	1070	1080	-15	-17	-15	-9	10	-46	-4,1%
259	DDE NORD	1793	1757	1749	1714	1694	1691	-36	-8	-35	-20	-3	-102	-5,7%
260	DDE OISE	984	964	949	935	921	917	-20	-15	-14	-14	-4	-67	-6,8%
261	DDE ORNE	609	603	598	590	581	580	-6	-5	-8	-9	-1	-29	-4,8%
262	DDE PAS DE CALAIS	1706	1674	1644	1599	1576	1570	-32	-30	-45	-23	-6	-136	-8,0%
263	DDE PUY DE DOME	1259	1246	1226	1207	1191	1187	-13	-20	-19	-16	-4	-72	-5,7%
264	DDE PYRENEES ATLANT.	1029	1022	1008	991	976	971	-7	-14	-17	-15	-5	-58	-5,6%
265	DDE HAUTES PYRENEES	692	682	672	662	653	651	-10	-10	-10	-9	-2	-41	-5,9%
266	DDE PYRENEES ORIENT.	693	688	679	670	663	661	-5	-9	-9	-7	-2	-32	-4,6%
267	DDE BAS RHIN	864	873	872	865	866	874	9	-1	-7	1	8	10	1,2%
268	DDE HAUT RHIN	741	739	735	727	724	739	-2	-4	-8	-3	15	-2	-0,3%
269	DDE RHONE	1267	1233	1221	1205	1198	1193	-34	-12	-16	-7	-5	-74	-5,8%
270	DDE HAUTE SAONE	619	610	602	595	586	583	-9	-8	-7	-9	-3	-36	-5,8%
271	DDE SAONE ET LOIRE	1045	1028	1014	1001	987	984	-17	-14	-13	-14	-3	-61	-5,8%
272	DDE SARTHE	811	801	791	779	769	766	-10	-10	-12	-10	-3	-45	-5,5%
273	DDE SAVOIE	1080	1056	1040	1018	1012	1006	-24	-16	-22	-6	-6	-74	-6,9%
274	DDE HAUTE SAVOIE	961	956	949	937	932	932	-5	-7	-12	-5	0	-29	-3,0%
2751	DUAE PARIS	56	56	56	56	56	61	0	0	0	0	5	5	8,9%
276	DDE SEINE MARITIME	1421	1417	1403	1383	1361	1355	-4	-14	-20	-22	-6	-66	-4,6%
277	DDE SEINE & MARNE	1199	1199	1197	1180	1180	1174	0	-2	-17	0	-6	-25	-2,1%

Evolution des effectifs des DDE de 1991 à 1996

	Eff.91	Eff.92	Eff.93	Eff.94	Eff.95	Eff.96	EVO 92/91	EVO 93/92	EVO 94/93	EVO 95/94	EVO 96/95	EVO96/91	
278 DDE YVELINES	882	870	861	851	841	838	- 12	- 9	- 10	- 10	- 3	- 44	-5,0%
279 DDE DEUX SEVRES	691	681	671	661	651	652	- 10	- 10	- 10	- 10	1	- 39	-5,6%
280 DDE SOMME	977	965	958	943	944	941	- 12	- 7	- 15	1	- 3	- 36	-3,7%
281 DDE TARN	774	771	766	755	749	744	- 3	- 5	- 11	- 6	- 5	- 30	-3,9%
282 DDE TARN ET GARONNE	495	488	481	475	468	468	- 7	- 7	- 6	- 7	0	- 27	-5,5%
283 DDE VAR	892	885	877	865	856	855	- 7	- 8	- 12	- 9	- 1	- 37	-4,1%
284 DDE VAUCLUSE	601	593	597	584	577	572	- 8	4	- 13	- 7	- 5	- 29	-4,8%
285 DDE VENDEE	967	961	946	931	918	915	- 6	- 15	- 15	- 13	- 3	- 52	-5,4%
286 DDE VIENNE	638	631	623	614	607	604	- 7	- 8	- 9	- 7	- 3	- 34	-5,3%
287 DDE HAUTE VIENNE	752	744	753	741	744	748	- 8	9	- 12	3	4	- 4	-0,5%
288 DDE VOSGES	736	721	708	697	687	687	- 15	- 13	- 11	- 10	0	- 49	-6,7%
289 DDE YONNE	737	730	723	711	701	697	- 7	- 7	- 12	- 10	- 4	- 40	-5,4%
290 DDE TERR. BELFORT	232	227	224	222	221	221	- 5	- 3	- 2	- 1	0	- 11	-4,7%
291 DDE ESSONNE	730	722	713	705	697	695	- 8	- 9	- 8	- 8	- 2	- 35	-4,8%
292 DDE HAUTS DE SEINE	528	532	531	516	508	517	4	- 1	- 15	- 8	9	- 11	-2,1%
293 DDE SEINE ST DENIS	651	651	645	640	638	637	0	- 6	- 5	- 2	- 1	- 14	-2,2%
294 DDE VAL DE MARNE	716	707	698	688	678	675	- 9	- 9	- 10	- 10	- 3	- 41	-5,7%
295 DDE VAL D'OISE	744	736	728	720	713	712	- 8	- 8	- 8	- 7	- 1	- 32	-4,3%
2971 DDE GUADELOUPE	758	746	738	720	710	707	- 12	- 8	- 18	- 10	- 3	- 51	-6,7%
2972 DDE MARTINIQUE	676	672	667	658	650	647	- 4	- 5	- 9	- 8	- 3	- 29	-4,3%
2973 DDE GUYANE	481	476	468	457	448	444	- 5	- 8	- 11	- 9	- 4	- 37	-7,7%
2974 DDE REUNION	807	803	794	785	777	776	- 4	- 9	- 9	- 8	- 1	- 31	-3,8%
2975 SCE. EQ. POLYNESIE FR.	29	29	29	29	29	29	0	0	0	0	0	0	0,0%
2978 DE MAYOTTE	91	91	93	93	95	95	0	2	0	2	0	4	4,4%
2979 DE ST PIERRE & MIQUELON	168	169	169	171	171	172	1	0	2	0	1	4	2,4%

* : Calculs incluant les agents de la fonction publique territoriale (FPT),
retirant les agents des services transférés aux départements et les agents mis à disposition auprès du MELTT (Autres Moyens),
transferts d'emplois au ministère de l'environnement et de contrôleurs des transports terrestres (CTT) vers les DRE non neutralisés

II. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES LIÉ A LA DÉCENTRALISATION

La loi du 2 décembre 1992, dite de sortie de l'article 30, **parachève** pour les directions départementales de l'équipement **le processus de décentralisation** initié par les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983. Elle concerne essentiellement les parcs et les subdivisions territoriales dont elle organise la mise à disposition auprès des collectivités départementales sous forme conventionnelle.

Cette loi prévoit également, dans son article 7, que le conseil général peut demander l'établissement d'un projet de réorganisation des parties de services mises à disposition afin de déterminer celles qui interviendront exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général.

Tous les conseils généraux ont signé la convention d'activité relative aux parcs. Seules **trois collectivités** ont délibéré pour demander le **désengagement progressif dès 1993** : il s'agit de l'Essonne, de la Saône-et-Loire et de la Guyane. Il ressort de l'analyse des conventions signées en 1993 et reconduites en 1994 et 1995 que la commande cumulée de l'Etat et des départements est quasiment stable. En 1995, le montant des produits du chiffre d'affaires départemental a légèrement diminué. Il représente 2,659 milliards de francs soit 53,4 % du chiffre d'affaires total du compte de commerce.

Tous les départements, à l'exception de celui de la Guyane, ont conclu la convention relative aux parties de service mises à disposition autres que les parcs. Cette action concerne en 1996 près de 25.000 équivalents-agents dont plus de 20.000 personnels d'exploitation.

Dans un grand nombre de départements, l'avenant destiné à proroger d'un an ces conventions n'a pas été signé. La loi prévoit dans ce cas une reconduction tacite de la convention d'activité initiale.

Certains conseils généraux ont demandé l'établissement d'un projet d'adaptation de l'organisation des parties de services mises à leur disposition afin de déterminer celles qui interviendront exclusivement pour le compte de la collectivité départementale sous l'autorité fonctionnelle du conseil général.

A ce jour, **les réorganisations envisagées sont déjà réalisées dans vingt et un départements.**

Dans treize d'entre eux, elles portent sur **la totalité des missions d'ingénierie, de surveillance des travaux et d'entretien routier exercées pour le compte du conseil général**. Leur mise en oeuvre s'est effectuée :

- en 1994 dans les départements de l'Eure-et-Loir, de la Saône-et-Loire et de la Vienne ;

- en 1995 dans les départements de la Haute-Corse, de l'Hérault, du Loiret, de la Haute-Savoie, de la Haute-Vienne et de l'Essonne ;

- en 1996 dans les départements de l'Aisne, du Lot et Garonne, de la Marne et du Morbihan.

Des réorganisations partielles ne concernant pas l'entretien routier effectué en régie ont été mises en oeuvre parallèlement dans les départements de la Charente-Maritime, la Corrèze, l'Eure, le Gers, la Lozère, la Meurthe-et-Moselle, l'Oise et les Hautes-Pyrénées.

L'année 1997 devrait voir la mise en oeuvre d'une réorganisation partielle dans les départements des Bouches-du-Rhône, de l'Indre et Loire, de la Moselle et des Yvelines et la réorganisation totale des services mis à disposition dans le Pas-de-Calais, la Seine-Maritime et la Réunion.

Par ailleurs, l'étude de tels projets de réorganisation débute dans les départements du Doubs, du Finistère, de la Meuse, de l'Oise et de la Seine-Saint-Denis.

Il y aura donc à terme, si toutefois de nouvelles demandes d'application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 ne s'expriment pas, vingt et un services réorganisés pour la totalité des missions exercées pour le compte du conseil général et dix réorganisations partielles.

CHAPITRE III

LA CARTOGRAPHIE NATIONALE

I. LES CRÉDITS ET LES COMPTES DE L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL

A. LES CRÉDITS DE L'ETAT À L'IGN

(millions de francs)

	1996	1997
Crédits de fonctionnement	413,8	406,2
Crédits d'équipement		
AP	41,6	39,7
CP	43,4	40,7
Total DO + CP	457,2	446,9

B. LES COMPTES GLOBAUX DE L'IGN

Le compte de résultat de l'IGN est détaillé dans les tableaux ci-après (en millions de francs) :

Dépenses

(millions de francs)

n° compte	Libellé	1995	1996 (Estimation)	1997 (Prévision)
60	Achat & variation de stocks.....	55,9	62,4	64
61	Achat de sous-traitance & services extérieurs ...	34,9	36,5	37
62	Autres services extérieurs.....	52,3	53,5	54
63	Impôts, taxes & versements assimilés.....	15,4	15,9	16
64	Charges de personnel.....	467,2	484,6	490
65	Autres charges de gestion courante.....	10,4	3,1	3
66	Charges financières.....	1,8	3,9	2
67	Charges exceptionnelles.....	4,2	7,8	5
68	Dotation aux amortissements & aux provisions.	92,9	91,0	91
69	Impôts sur les bénéfices.....	0,7	0,5	1
	Total	735,7	759,1	763

Recettes

(millions de francs)

n° compte	Libellé	1995	1996 (Estimation)	1997 (Prévision)
70	Ventes de marchandises, produits fabriqués, prestations de service.....	251,5	260,5	271
71	Production stockée	- 11,8	0	0
72	Production immobilisée.....	0,3	0,5	0
74	Subvention d'exploitation	353,6	346,2	340
75	Autres produits de gestion courante.....	52,5	56,4	58
76	Produits financiers.....	10,9	7,7	4
77	Produits exceptionnels.....	55,3	58,8	60
78	Reprises sur amortissements & provisions.	33,0	32,8	35
79	Transfert de charges	0,0		
	Total	745,4	782,6	768
	Excédent	9,7	3,9	5

II. LA SITUATION DE L'EXÉCUTION DU CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION

Le contrat de plan passé entre l'Etat et l'IGN pour la période de 1993-1997 s'articule autour des principes généraux suivants :

- l'IGN doit améliorer son efficacité d'ensemble en terme de productivité, d'efficacité et de chiffre d'affaires ;

- en contrepartie, l'Etat s'est engagé à apporter à l'IGN des moyens financiers, légèrement croissant en francs courants, en début de contrat de plan pour aider l'Etablissement à effectuer les investissements indispensables qui ne généreront que progressivement des recettes commerciales. A partir de 1996, la dotation annuelle de l'Etat commence à décroître en francs courants, les nouvelles recettes issues de la commercialisation des bases de données devraient alors compenser cette décroissance dans le budget de l'IGN.

Pour les années 1995, 1996 et 1997, le contrat de plan prévoit précisément les apports de l'Etat suivants :

- dotation de l'Etat (en francs courants, TTC) : 415,3 millions de francs pour 1995, 413,8 millions de francs pour 1996 et 406,2 millions de francs pour 1997, à comparer à 396,1 millions de francs en 1992 ;

- investissements et recherche (en francs courants, HT) :

• investissements techniques et informatiques (hors recherche), en autorisations de programme : 41,5 millions de francs pour 1995, 41,5 millions de francs pour 1996 et 39,7 millions de francs pour 1997 ;

• crédits de recherche fixés pour 1993 à 7,5 millions de francs (AP) pour les équipements et 4,0 millions de francs pour le soutien des programmes. Ces crédits évolueront annuellement dans des proportions identiques à la progression du budget civil de recherche et développement (BCRD).

En contrepartie, l'IGN s'était engagé à atteindre des objectifs chiffrés, qui sont, pour 1995 (en francs courants) :

• des gains de productivité sur les activités de vocation : 2,66 % (gain minimal : 1,66 %) ;

• un chiffre d'affaires commercial : 306,8 millions de francs (chiffre d'affaires minimal : 271 millions de francs) ;

- un résultat financier : 3,8 millions de francs (résultat minimal : 0).

Pour l'année 1995, la subvention de fonctionnement de l'Etat a été conforme aux engagements ci-dessus, de même que la subvention pour les investissements techniques et informatiques hors recherche ; en revanche, les subventions de recherche n'ont été, en AP, que de 5,3 MF pour les équipements et de 2,8 MF pour le soutien des programmes. En 1996, les engagements ont été tenus pour les subventions de fonctionnement et d'investissements techniques et informatiques, hors recherche, mais les crédits recherche sont devenus, après les annulations décidées en cours d'année, 5,9 MF (AP) pour les équipements et 3,8 MF pour le soutien des programmes.

Du côté de l'IGN, les résultats ont été pour 1995, selon les indicateurs du contrat de plan :

- gain de productivité cumulé sur les 3 premières années du contrat de plan pour les activités de vocation : + 14,9 %, taux très sensiblement supérieur à l'objectif (+ 7,2 %) ;
- chiffre d'affaires commercial : 285,5 MF ; bien qu'inférieur à l'objectif du contrat de plan (306,8 MF) il est en progression de 11 % par rapport au chiffre d'affaires de 1994 ;
- résultat financier : + 15,4 MF selon la méthode comptable utilisée pour fixer l'objectif de + 3,78 MF pour 1995.

Il apparaît nettement que l'objectif de chiffre d'affaires commercial fixé par le contrat de plan était, pour 1995, trop ambitieux. Cela est dû principalement au retard de disponibilité des bases de données cartographiques, à l'attentisme des utilisateurs à l'égard de ces nouveaux produits et à une conjoncture économique délicate, ce qui se traduit par des moindres rentrées commerciales.

La situation se redresse pour la base de données cartographiques, mais elle est encore difficile pour la base de données topographiques car les investissements nécessaires, en formation des personnels, en logiciels et matériels, sont longs et coûteux.

CHAPITRE IV

UN BUDGET DONT L'OPACITÉ NE PERMET PAS UN CONTRÔLE EFFECTIF

Le budget urbanisme et services communs regroupe essentiellement les dépenses de personnel du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, qui représentent 86,6 % des crédits.

Toutefois, ce budget a aussi pour objectif de financer certaines missions de l'Etat en matière d'urbanisme et d'utilisation de l'espace.

Or, la multiplication des transferts de crédits entre le ministère de l'équipement et les autres ministères a rendu la présentation du budget tellement complexe et opaque qu'il est devenu impossible d'en suivre l'évolution.

Le ministère lui-même semble dépassé par ces mouvements incessants de crédits. En effet, l'agrégat 06 est toujours dénommé "urbanisme et espaces protégés", alors que la plupart des crédits relatifs aux espaces protégés ont été transférés au ministère de l'environnement.

En outre, la logique de ces modifications n'est pas toujours évidente, si ce n'est d'augmenter le volume financier du ministère bénéficiaire des transferts. Ainsi, l'année dernière, les crédits du ministère de la culture ont pu atteindre 1 % du budget général grâce au transfert de la direction de l'architecture.

De même, cette année, le ministère de l'environnement a vu ses moyens renforcés à travers la cession, par la direction de l'aménagement et de l'urbanisme du ministère de l'équipement, de 27 agents ainsi que des crédits "sites".

Enfin, on peut regretter la dispersion des crédits entre ministères car la multiplication des intervenants risque de compromettre l'efficacité de l'action du gouvernement si une étroite collaboration interministérielle n'est pas instaurée.

Votre rapporteur espère donc que le transfert des crédits du chapitre 55-21 article 21 "études dans les sites, abords, paysages" vers les

ministères de la culture et de l'environnement ne se transformera pas en saupoudrage. Il sera donc attentif à l'utilisation de ces crédits.

ANNEXE

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Titre IV

Majoration de crédits de 210.000 francs sur le chapitre 44-10 "subventions diverses, bourses, formation professionnelle et permanente" dont 150.000 francs sur l'article 11 "actions d'urbanisme" et 60.000 francs sur l'article 74 "autres organismes".

Titre VI

Majoration de 1,1 million de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme sur le chapitre 65-23 "urbanisme, aménagement du cadre urbain" article 20 "aménagement urbain".

Réunie le 24 octobre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (I - Urbanisme - Services communs).

Elle a confirmé cette position le 21 novembre 1996, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-101002-2



ISSN 1240-8425
Prix de vente au public : 3,80 F