

COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE
GÉNÉRALE ET DU PLAN

Mardi 17 octobre 2006

Séance de 9h30

Compte rendu n° 5

SESSION 2006 - 2007



**Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président,
puis de M. Charles de Courson, Secrétaire,
puis de M. Jean-Louis Dumont, Doyen d'âge**

| | pages |
|--|-------|
| – Examen, pour avis, d'un projet de décret d'avance en application de l'article 13 de la LOLF..... | 2 |
| – Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la <i>première partie</i> du projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341) (M. Gilles Carrez, Rapporteur général) | 5 |
| – Suite de l'examen de la <i>seconde partie</i> du projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341) : Vote sur les crédits des missions : | |
| – Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation et sur l'article 43, rattaché (M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial) | 11 |
| – Enseignement scolaire (M Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial) | 16 |
| – Information relative à la Commission | 22 |

La Commission a examiné une proposition d'avis, présentée par M. Gilles Carrez, Rapporteur général, sur un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits, en application de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé qu'en application de l'article 13 de la LOLF, les projets de décret d'avance doivent désormais faire l'objet d'un avis préalable des Commissions des finances des deux assemblées. Le troisième décret de l'année aujourd'hui examiné, qui tend à ouvrir 519,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 542,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP), couvre essentiellement, comme il est « traditionnel » en cette période de l'année, les surcoûts liés aux opérations extérieures de la Défense (OPEX) (452,5 millions d'euros) et, dans une bien moindre mesure, ceux imputables aux dispositifs d'hébergement d'urgence (42 millions d'euros) et ceux en faveur de la création d'une « *allocation d'installation étudiante* » (ALINE) s'inspirant des recommandations de notre collègue Laurent Wauquiez dans le rapport qu'il a remis au ministre de l'Éducation nationale à l'été 2006.

Il importe de souligner que de nets progrès ont été accomplis dans le domaine du traitement budgétaire des OPEX. Jusqu'en 2004, la pratique consistait à ne prévoir aucun crédit en loi de finances initiale au titre des OPEX pour s'en remettre aux décrets d'avance puis, en fin d'année, à la loi de finances rectificative, pour couvrir les coûts effectivement constatés au fur et à mesure de leur apparition. Rompant avec cette pratique, la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a ouvert 24 millions d'euros, puis la loi de finances initiale pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2005) a inscrit 100 millions d'euros à titre de provision de ces surcoûts. Le projet de loi de finances pour 2006 avait pour sa part proposé de faire passer ce montant à 250 millions d'euros, ramené finalement à 175,4 millions d'euros à la suite de la décision du Gouvernement, contre l'avis de la commission mixte paritaire, de permettre au ministère de la Défense de faire peser l'effort de réduction des crédits destinés à compenser l'abondement exceptionnel des moyens dévolus en faveur des banlieues sur les seuls crédits des OPEX.

Dès lors, le surcoût effectif des OPEX, qui devrait atteindre 627 millions d'euros en 2006, impose d'ouvrir 452,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Par ailleurs, toujours au sein de la mission *Défense*, dans le programme *Soutien de la politique de Défense*, 307,9 millions d'euros d'AE seraient ouverts en faveur d'un marché d'externalisation de la gestion du parc automobile. Ce projet, qui consiste à confier à un opérateur privé l'acquisition, la gestion et la maintenance des 22.000 véhicules légers de la gamme commerciale qu'utilise le ministère de la défense et devrait permettre d'économiser entre 20 et 30 millions d'euros chaque année, avait été lancé dès 2004, la loi de finances initiale prévoyant une remise des offres des candidats au cours de l'année 2006. Cependant, la procédure s'étant déroulée plus rapidement que prévu, la notification du marché à l'entreprise attributaire pourrait avoir lieu avant le 15 décembre, nécessitant d'imputer l'opération à l'exercice 2006.

Le Rapporteur général s'est réjoui des avancées importantes ainsi réalisées dans le domaine de la politique d'externalisation, élément décisif de la modernisation du ministère de la Défense, tout en rappelant son souhait de voir avancer les autres projets, comme celui de l'externalisation de la formation initiale des pilotes d'hélicoptères.

Les ouvertures de crédits sont gagées par des annulations supportées par chaque mission ou ministère concerné. Pour la mission *Défense*, le gage des OPEX se concentre essentiellement sur le programme *Équipement des forces* qui fait l'objet d'annulations de 375,6 millions d'euros de crédits. Cependant, il faut souligner que, et là encore presque comme de coutume, une partie de ces crédits seraient « rétablis » en loi de finances rectificative de fin d'année, partageant le financement du surcoût lié aux OPEX entre la mission *Défense* (sur le reliquat des reports issus de la loi de programmation 1997-2002, soit 184 millions d'euros) et le budget général pour les 268 millions d'euros restant. Sauf à compromettre le respect du plafond initial des dépenses, ces crédits viendront alimenter les reports sur l'exercice 2007.

M. François Cornut-Gentile a détaillé, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission *Défense*, l'origine du surcoût affectant les OPEX en 2006 : sur les 428,8 millions d'euros de crédits ouverts à ce titre dans la mission *Défense* 187,8 millions d'euros correspondent à des dépenses de personnel tandis qu'aucune ouverture n'est réalisée sur les dépenses d'investissement ; sur les dépenses hors personnel, 12,6%, imputés au titre 6, correspondent à des moyens dévolus à des missions gérées par l'OTAN ou l'ONU, tandis que parmi les 87,4% restant, gérés par les trois états majors, 17% couvrent des dépenses d'alimentation, 21% des charges de transport et 12,6% des moyens dévolus à l'entretien des matériels.

Les annulations sur la mission *Défense* (452,5 millions d'euros) affectent, pour leur part, à hauteur de 375,6 millions d'euros le programme *Équipement des forces*, pour 45,7 millions d'euros le programme *Soutien de la politique de Défense* et, pour 31,3 millions d'euros, le programme *Environnement et prospective de la politique de Défense*. Les crédits annulés n'auraient en tout état de cause pas pu être consommés d'ici à la promulgation du collectif budgétaire de fin d'année.

Par ailleurs, le ministère de la Défense s'attend à des ouvertures d'autorisations d'engagement dans le prochain projet de loi de finances rectificative. Le marché d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale nécessite, en effet, 420 millions d'euros d'autorisations d'engagement, dont seulement 15 millions d'euros ont été provisionnés sur le programme *Soutien de la politique de la défense*. Grâce au décret d'avance et d'annulation, 354 millions d'euros d'autorisations d'engagement qui auraient dû être affectées à l'externalisation de l'école d'hélicoptère de Dax seront réaffectées au marché en question (soit, compte tenu des annulations par ailleurs une ouverture nette de 307,9 millions d'euros). Les 51 millions d'euros d'autorisations d'engagement restant proviennent de redéploiements. La mise en place du projet d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale nécessite un certain temps mais il faudra faire toute la lumière sur cette question au moment de l'examen des crédits de la mission *Défense*.

Le **Rapporteur général** a indiqué que la provision destinée à couvrir les dépenses des opérations extérieures atteint 360 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour

2007, à laquelle s'ajoute pour la première fois une provision de 15 millions d'euros sur la mission *Sécurité* au titre de la participation de la Gendarmerie nationale aux opérations extérieures. Si des économies doivent être réalisées en cours de discussion du projet de loi de finances, il faudra veiller à ce qu'elles n'affectent pas cette provision de 375 millions d'euros.

M. Charles de Courson a déploré la sous-estimation systématique des dépenses relatives aux opérations extérieures. En 2006, le coût des opérations extérieures devrait s'établir à 630 millions d'euros, à comparer avec la provision de 175 millions d'euros inscrite en loi de finances initiale pour 2006. Les dépenses relatives aux opérations extérieures ont donc été sous-estimées de 455 millions d'euros. En 2007, ces dépenses devraient atteindre 720 à 730 millions d'euros en raison notamment de l'engagement français au Liban, alors que la provision inscrite à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2007 ne s'élève qu'à 375 millions d'euros. Cette nouvelle sous-dotation des opérations extérieures entraînera fatalement l'an prochain un nouveau décret d'avance et une annulation d'environ 350 millions d'euros portant sur les crédits d'investissement de la mission *Défense*. D'autres postes de dépenses, tels que l'aide médicale d'État (AME), l'allocation parent isolé (API) ou les intérêts de la dette sont également sous-dotés. Cette politique budgétaire n'est pas sérieuse. En témoigne d'ailleurs la sous-évaluation de la croissance de l'ensemble des dépenses de l'État dont le Rapporteur général a lui-même concédé qu'elle n'est pas de 0,8% mais de 1,7%. En réalité, elle est même bien supérieure.

Le **Rapporteur général** a regretté que M. Charles de Courson voie toujours « le verre à moitié vide ». Il convient au contraire de rappeler que les lois de finances initiales ne contiennent une provision destinée à couvrir les dépenses des opérations extérieures que depuis 2004. Depuis, le chemin parcouru, pour atteindre aujourd'hui 375 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007, constitue un progrès considérable vers plus de transparence et de sincérité dans la construction budgétaire. Il faut aussi ajouter que les reports de crédits de la défense devraient encore décroître cette année, passant de 2,2 milliards d'euros fin 2005 à environ 1,2 milliard d'euros fin 2006. Plus généralement, il faut insister sur le fait que le projet de budget pour 2007 est beaucoup plus rigoureux que les précédents.

M. Charles de Courson a indiqué qu'à ses yeux il ne pouvait qu'être qualifié de moins laxiste.

M. Jean-Louis Dumont a considéré que l'on pouvait se réjouir des progrès accomplis en matière de transparence tout en mesurant que beaucoup reste à faire. Le ministère de la Défense doit se rappeler que la Représentation nationale est là pour contrôler l'adéquation entre les crédits inscrits et les engagements pris. Avons-nous aujourd'hui réellement les moyens de mener à bien nos opérations extérieures conformément à nos engagements notamment en Afrique ? Rappelons-nous dans quelles conditions nous avons envoyé nos chars Leclerc au Liban et qu'il fut un temps où la moitié de nos hélicoptères n'étaient pas en état de fonctionner. Il est impératif de mettre à plat nos ambitions et nos engagements et de mettre en face les moyens correspondants.

M. François Cornut-Gentille a tiré des propos de M. Jean-Louis Dumont qu'il est favorable à une augmentation des crédits de la défense.

La Commission a ensuite *adopté* la proposition d'avis présentée par le Rapporteur général sur le projet de décret d'avance.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a informé la Commission qu'il a reçu les compléments d'information sur les articles 13 et 14 du projet de loi de finances s'agissant des transferts de compétences.

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, les amendements à la première partie du **projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341)**.

Après l'article 3 :

La Commission a *repoussé*, suivant l'avis du Rapporteur général :

– l'amendement n° I-30 présenté par M. Jean-Luc Warsmann et l'amendement n° I-39 de M. Denis Merville, tendant à aligner le montant des droits dus sur la cession de fonds de commerce, de biens immobiliers à usage industriel et commercial et de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions, sur celui des droits dus sur la cession d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires ;

– l'amendement n° I-3 présenté par M. Axel Poniatowski, tendant à soustraire de l'assiette des droits de succession la résidence principale du défunt lorsque ses enfants sont ses héritiers;

– l'amendement n° I-64 présenté par M. Lionel Luca, tendant à exonérer le conjoint survivant des droits de succession ;

– l'amendement n° I-53 présenté par M. Marc le Fur, tendant à relever de 76.000 à 125.000 euros le seuil au-delà duquel l'exonération de droits de mutation à titre gratuit dont bénéficient les parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers est ramenée de 75% à 50% de la valeur des biens transmis.

Après l'article 4 :

La Commission a *repoussé*, suivant l'avis du Rapporteur général :

– l'amendement n° I-34 présenté par M. Jacques Myard, tendant à soustraire la résidence principale de l'assiette de l'ISF ;

– l'amendement n° I-56 présenté par M. Marc Le Fur, tendant à supprimer le principe de la limitation aux participations des membres du cercle familial pour l'exonération au titre des biens professionnels des biens mis à disposition d'une société à objet principalement agricole ;

– l'amendement n° I-60 présenté par M. Claude Goasguen, tendant à porter l'abattement sur la résidence principale pour le calcul de l'ISF de 20% à 100% ;

– l’amendement n° I-65 présenté par M. Lionel Luca, tendant à valoriser les biens immobiliers pour la détermination de l’ISF en retenant la valeur d’acquisition ou d’acquisition à titre gratuit minorée du coefficient d’érosion monétaire ;

– l’amendement n° I-35 présenté par M. Jacques Myard, tendant à instituer une réduction d’ISF égale à 100% des souscriptions au capital de petites entreprises de moins de cinq ans ;

– l’amendement n° I-59 présenté par M. Claude Goasguen, tendant à limiter le droit de reprise de l’administration à trois ans en ce qui concerne l’ISF.

Après l’article 5 :

La Commission a *repoussé*, suivant l’avis du Rapporteur général :

– l’amendement n° I-48 présenté par M. Michel Raison, tendant à relever, dans le régime micro-foncier, le niveau d’abattement à 50 % des recettes ;

– l’amendement n° I-55 présenté par M. Marc Le Fur, tendant à ce que seules 80 % des sommes déduites au titre de la déduction pour aléas soient réintégrées dans le résultat fiscal des exploitants agricoles ;

– l’amendement présenté n° I-54 par M. Marc Le Fur, tendant à exonérer d’impôt sur le revenu les produits tirés des sommes placées sur un compte au titre de la déduction pour aléas ;

– l’amendement n° I-8 présenté par M. Jean-Pierre Decool, tendant à autoriser la déduction, pour l’établissement de l’impôt sur le revenu, des cotisations versées au titre des régimes de prévoyance complémentaires.

La Commission a *repoussé* suivant l’avis du Rapporteur général :

– l’amendement n° I-23 présenté par M. Michel Hunault, tendant à rendre déductibles du revenu global les cotisations ou primes versées au titre de contrats d’assurance dépendance ;

– l’amendement n° I-105 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à ouvrir la réduction d’impôt sur le revenu au titre des dons des particuliers aux dons aux associations ayant pour objet de favoriser l’édition et la publication de presse d’information politique et générale ;

– les amendements n° I-71, I-72, I-73, I-74, I-75, I-76, I-77, I-78, I-79 présentés par M. Thierry Mariani, tendant à créer une réduction d’impôt sur le revenu au titre des travaux de débroussaillage autour du domicile des contribuables.

Après l’article 7 :

La Commission a *repoussé* suivant l’avis du Rapporteur général :

– l’amendement n° I-57 présenté par M. Marc Le Fur, tendant à prendre en compte dans les bénéfices agricoles les résultats d’une entreprise agricole qui étend son activité à des opérations qui entrent dans les catégories des bénéfices industriels et commerciaux et des bénéfices non commerciaux et à supprimer la limite de recettes dites accessoires entrant dans le champ des bénéfices agricoles ;

– l’amendement n° I-6 présenté par M. Georges Tron, tendant à porter de 60.000 euros à 150.000 euros le produit des activités lucratives des associations à but caritatif, humanitaire ou concourant au soutien de la recherche médicale exonéré des impôts commerciaux.

La Commission a examiné l’amendement n° I-10 présenté par M. Denis Merville, tendant à permettre la déduction de la taxe sur les véhicules des sociétés de l’assiette de l’impôt sur les bénéfices.

Le **Rapporteur général** a rappelé que l’élargissement du champ d’application de la taxe sur les véhicules des sociétés aux véhicules possédés ou pris en location par les salariés d’une société ou ses dirigeants et pour lesquels la société procède au remboursement des frais kilométriques est issu d’un amendement du Sénat dont la portée n’avait pu, à l’époque, être précisément mesurée. Devant les conséquences négatives de cette réforme, notamment pour les PME, le Gouvernement a pris trois mesures, applicables à la TVS due au titre de l’année 2006 : un seuil d’exonération relevé à 15.000 kilomètres par an, un abattement de 15.000 euros et une entrée en vigueur progressive, les entreprises ne devant la première année que 1/3 de l’imposition, la deuxième année 2/3 et la troisième année l’imposition totale.

M. Charles de Courson a jugé cette réforme absurde, en particulier en ce qu’elle conduit à taxer les véhicules des salariés.

M. Denis Merville a reconnu que les critiques émises par les parlementaires avaient trouvé un accueil favorable de la part du Gouvernement. Il conviendra cependant d’être vigilant afin que les mesures adéquates soient prises lors du prochain collectif budgétaire.

La Commission a *repoussé* l’amendement n° I-10.

La Commission a examiné l’amendement n° I-66 présenté par M. Lionel Luca et l’amendement n° I-90 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à instaurer une taxation exceptionnelle des bénéfices réalisés par les compagnies pétrolières du fait de l’augmentation du prix du pétrole.

Défavorable à ces amendements, le **Rapporteur général** a indiqué avoir demandé au Ministère de l’économie des finances et de l’industrie une évaluation du produit supplémentaire d’impôt sur les sociétés versé par l’entreprise Total du fait de l’aménagement des modalités de calcul du dernier acompte d’impôt sur les sociétés intervenues en loi de finances rectificative pour 2005.

M. Charles de Courson a souhaité que cette évaluation puisse être connue pour l’ensemble des compagnies pétrolières.

La Commission a *repoussé* les amendements n° I-66 et I-90.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-106 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à étendre la réduction d'impôt au titre du mécénat aux associations ayant pris des participations dans un organe de presse d'information générale et politique.

Après l'article 8 :

La Commission a examiné l'amendement n° I-231 présenté par M. Hervé Mariton, tendant à relever à 400.000 euros le seuil d'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) des sociétés.

M. Hervé Mariton a expliqué qu'il s'agirait d'exonérer de l'imposition forfaitaire annuelle 60.000 PME supplémentaires.

Le **Rapporteur général** a rappelé que la réforme de l'IFA en loi de finances pour 2006 a substitué à l'imputation de l'IFA sur l'impôt sur les sociétés une déductibilité de celle-ci pour la détermination du résultat imposable, cet aménagement s'accompagnant par ailleurs, d'une substantielle diminution du tarif des trois premières tranches de l'impôt et d'un rehaussement du seuil de l'exonération à 300.000 euros. Cette réforme, en dépit de l'aménagement du barème, a néanmoins alourdi la charge de l'IFA pesant sur les PME qui en sont encore redevables. Il est nécessaire d'aller plus loin. Deux solutions sont possibles : une diminution modeste du tarif des trois premières tranches de l'IFA ou, comme le propose l'amendement, un rehaussement substantiel du seuil d'exonération. Cette dernière solution présente l'avantage de la visibilité et de l'efficacité pour les plus petites entreprises.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-231.

Après l'article 9 :

Suivant l'avis du **Rapporteur général**, La Commission a successivement *repoussé* :

– l'amendement n° I-43 présenté par M. Patrick Delnatte, tendant à instituer un sursis d'imposition des plus-values constatées lors des apports à une société soumise à l'impôt sur les sociétés, sous réserve de l'affectation des titres à l'exercice de la profession ;

– l'amendement n° I-47 présenté par M. Michel Raison, tendant à transformer le seuil d'imposition sur les cessions de valeurs mobilières et droits sociaux en une exonération à hauteur de 15.000 euros des plus-values réalisées.

Après l'article 10 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-32 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, tendant au remboursement annuel du crédit de TVA dans un délai de trente jours après l'enregistrement de la déclaration par l'administration fiscale ;

– l'amendement n° I-33 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, tendant à supprimer la condition que chaque trimestre fasse apparaître un crédit positif de TVA pour obtenir un remboursement trimestriel dudit crédit ;

– l’amendement n° I-58 présenté par M. Marc Le Fur, tendant à prévoir, pour les exploitants relevant du régime simplifié agricole, un remboursement trimestriel du crédit de TVA résultant de l’acquisition d’immobilisations, lorsque ce crédit est supérieur à 760 euros ;

– les amendements identiques n° I-100 présenté par M. Jean-Pierre Brard et n° I-7 présenté par M. George Tron, tendant à appliquer le taux réduit de TVA aux dépenses funéraires ;

– l’amendement n° I-24 présenté Par M. Thierry Mariani, tendant à appliquer le taux réduit de TVA aux prestations relatives à la restauration à consommer sur place ainsi que sur les prestations relatives à la vente de boissons non alcoolisées à consommer sur place ;

– l’amendement n° I-42 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, visant à appliquer le taux réduit de TVA aux remboursements et rémunérations versés par les communes et leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de déneigement de la voirie communale, le **Rapporteur général** ayant émis des réserves sur la compatibilité d’une telle mesure avec le droit communautaire ;

– l’amendement n° I-80 présenté par M. Claude Goasguen, tendant à exonérer les véhicules de moins de trois mètres de long de la taxe sur les véhicules de société ;

– l’amendement n° I-40 présenté par M. Jacques Pélissard, tendant à abaisser à 500 kg/an d’imprimés non sollicités le seuil d’assujettissement à la taxe générale sur les activités polluantes, le **Rapporteur général** ayant estimé préférable d’attendre l’examen du décret fixant le barème de cette taxe par le Comité des finances locales.

Article 12 : *Reconduction du contrat de croissance et de solidarité* :

La Commission a *repoussé* l’amendement n° I-107 présenté par M. Jean-Pierre Brard, visant à majorer la dotation de compensation des départements de 12 millions d’euros en 2007.

Après l’article 12 :

La Commission a examiné l’amendement n° I-1 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, tendant à étendre le bénéfice des attributions du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux dépenses des collectivités réalisées sur les biens des tiers, lorsqu’elles visent à lutter contre les incendies.

Le **Rapporteur général** a précisé qu’une dérogation générale au régime du FCTVA existe pour les dépenses d’investissement supportées par les collectivités pour lutter contre certaines catastrophes naturelles telles que les inondations ou avalanches. Aucun motif valable ne justifie d’en écarter la lutte contre les incendies.

La Commission a *accepté* l’amendement n° I-1.

Article 28 : *Financement de l'Agence nationale des titres sécurisés :*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-67 présenté par M. Yves Bur, visant à porter à 90% la fraction du produit des timbres sur les passeports affectée à l'Agence nationale des titres sécurisés.

Article 33 : *Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois :*

La Commission a examiné l'amendement n° I-46 présenté par M. Charles de Courson, visant à majorer de 50 millions d'euros la prévision des remboursements des avances octroyées à l'industrie aéronautique.

M. Charles de Courson a précisé que cet amendement tend à interpeller le Gouvernement sur les aides à l'aéronautique et notamment au consortium EADS. En effet, le montant des aides publiques à la recherche attribué à EADS s'élève seulement à 100 millions d'euros. Or, cette société est en train de prendre un retard important, par rapport à son concurrent américain Boeing, que les États-unis ne rechignent pas, de leur côté, à financer largement. L'idée qui guide cet amendement repose sur un remboursement par anticipation des avances consenties à l'industrie aéronautique, pour un montant que l'État pourrait immédiatement réinjecter en faveur des programmes de recherche d'EADS. Les acteurs privés concernés seraient ouverts à un tel dispositif. M. Charles de Courson a appelé l'attention de la Commission sur les moyens qui s'avéreront nécessaires au soutien d'Airbus, compte tenu des retards enregistrés sur l'A380, moyens qui ne sont pas inscrits pour l'instant au projet de loi de finances pour 2007.

M. Gérard Bapt a confirmé la nécessité de la mesure proposée. La technique des avances remboursables constitue le seul dispositif conciliable avec le carcan communautaire sur les aides publiques à la recherche.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a considéré plus judicieux que chacun soutienne la réforme du plafonnement de taxe professionnelle au titre de la valeur ajoutée intervenue en 2006, car tous les équipementiers souffrent actuellement de la charge croissante que représente cette taxe.

Le **Rapporteur général** s'est opposé à cet amendement, au moins pour des motifs de forme. Il a précisé que la mesure imaginée par M. Charles de Courson repose sur la possibilité de trouver, au prix du marché, des financements plus avantageux que les plus coûteuses des avances consenties aux entreprises. Toutefois, il ne serait pas rigoureux d'inscrire au budget de l'État des recettes non fiscales, qui sont encore virtuelles à ce stade. En effet, elles supposeraient une négociation préalable entre le Gouvernement et les acteurs privés concernés, voire l'intervention de la Commission européenne.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-46.

*

* *

La Commission a poursuivi l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2007 et procédé, sur le rapport de M. Jean-Claude Mathis, à l'examen des crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* et de l'article 43, rattaché.

M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial, a d'abord souligné que 100 % des réponses lui étaient parvenues à la date butoir du 10 octobre 2006, ce qui témoigne du bon fonctionnement du ministère. Les crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* s'élèveront à 3.752 millions d'euros contre 3.898 millions d'euros en 2006. Ils sont répartis sur trois programmes. Le premier programme *Liens entre la Nation et son armée* est doté de 271 millions d'euros ; le deuxième *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* est doté de 3.329 millions d'euros ; le troisième qui porte sur « L'indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » sera doté de 150 millions d'euros. Les crédits directement destinés au monde combattant et gérés par le ministère des Anciens combattants sont de 3.484 millions d'euros. Ils étaient de 3.613,6 millions d'euros en 2006. On note, certes, une baisse du budget des anciens combattants de 3,6 %, mais compte tenu de l'évolution démographique, la dotation moyenne par pensionné augmente de 2,25 %. Depuis 2002, cette dotation moyenne est passée de 7.830 euros à 8.628 euros, soit une hausse de 10,2 % sur l'ensemble de cette période.

La nouvelle hausse de 2 points de la retraite du combattant, à compter du 1^{er} janvier 2007, est positive. Ce relèvement de 2 points intervient après une première hausse de deux points, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Cette mesure est donc particulièrement significative et doit être interprétée comme un geste fort du Gouvernement puisqu'il n'y avait pas eu de relèvement de la retraite du combattant depuis 1978, soit près de trente ans. Cette prestation sera ainsi de 488,03 euros par an. Elle a été revalorisée de plus de 12 % en 6 mois. Plus de 1.400.000 personnes, titulaires de la carte du combattant sont concernées. Le nombre de bénéficiaires augmente chaque année en raison, d'une part, de l'arrivée à 65 ans d'une grande partie des appelés du dernier contingent à avoir participé à la guerre d'Algérie et, d'autre part, de l'octroi de la carte du combattant à ceux qui justifient de 4 mois de présence en Afrique du Nord. On comptera ainsi un peu plus de 34.000 nouveaux bénéficiaires de la retraite du combattant en 2006. Au total, 116 millions d'euros supplémentaires seront consacrés à la retraite du combattant, soit 755 millions d'euros. Après ce geste du Gouvernement, dans un contexte budgétaire difficile, il faut souhaiter que la valorisation de la retraite du combattant se poursuive au même rythme au cours des prochaines années.

Un effort spécifique sera fait pour une meilleure prise en charge de l'appareillage, 635.000 euros sont prévus à cet effet, ce qui correspond à une augmentation de 7 % de ces crédits.

Pour la troisième année consécutive, les crédits sociaux de l'ONAC seront augmentés. 500.000 euros supplémentaires sont inscrits, afin de poursuivre la politique d'aide aux ressortissants en situation difficile. Les crédits inscrits pour l'action sociale seront de 13,6 millions d'euros en 2007. Au total, cette dotation aura augmenté de 28 % depuis 2002. Il s'agit notamment d'avoir les moyens d'aider les veuves et de développer les services à la personne.

L'alignement des pensions militaires d'invalidité des sous-officiers des différentes armes sur ceux de la Marine est entamé. Une somme de 850.000 euros est inscrite à cet effet. Il va s'agir d'attribuer pour chaque grade des points d'indice supplémentaires afin de se rapprocher progressivement du nombre de points dont bénéficient les marins.

Enfin, la grande nouveauté, qui n'est pas inscrite dans ce budget, provient de la décristallisation des prestations versées aux anciens combattants citoyens des États anciennement placés sous souveraineté française. Il est prévu qu'un amendement d'origine gouvernementale, modifiant l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, propose un alignement de la valeur du point. À partir du 1^{er} janvier 2007, les retraites du combattant et les pensions militaires d'invalidité, ainsi que les pensions de reversion, seront toutes à égalité en valeur nominale. Cette mesure, qui coûtera environ 110 millions d'euros, concernera 56.000 titulaires de la retraite du combattant et 28.000 pensionnés issus de 22 pays du Maghreb, d'Afrique noire, d'Asie du Sud-Est et de Madagascar.

On peut certes regretter que certaines revendications du monde combattant n'aient pas encore obtenu de réponse, notamment en ce qui concerne l'allocation différentielle en faveur des veuves les plus démunies. Un groupe de travail mis en place à cet effet a tenu sa quatrième réunion le 6 septembre dernier. La prochaine réunion est fixée au 19 octobre. L'étude sur le chiffrage de cette mesure se poursuit. Il s'agit par ailleurs de ne pas remettre en cause l'existence de l'ONAC, chargé de distribuer les fonds sociaux. On recense actuellement 1.421.104 bénéficiaires potentiels d'une telle allocation.

2,72 milliards d'euros sont consacrés à l'administration de la dette viagère. Les crédits destinés à la retraite du combattant augmentent de plus de 18 % pour prendre en compte l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Les crédits destinés à la majoration des rentes mutualistes s'élèvent à 217,4 millions, en augmentation, de 3,4 millions. L'action de l'ONAC et de l'Institution des Invalides bénéficie d'un soutien continu de la part du Gouvernement avec 45,7 millions d'euros de subventions pour charges de service public. Leur processus de modernisation touchant à son terme, la pérennité de ces deux opérateurs est dorénavant bien assurée. Les écoles de conversion de l'ONAC offrent des formations d'avenir, leur objectif étant de former 1.000 personnes par an. En 2006, l'ONAC a consacré 1,2 million d'euros à la formation.

Les crédits destinés à l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie durant la Seconde Guerre Mondiale s'élèvent à 150 millions d'euros. Ces crédits sont en baisse, car la majorité des orphelins a fait valoir ses droits dans leur quasi-totalité. Par ailleurs, une majorité d'entre eux a opté pour des indemnisations en capital et non pour l'attribution d'une rente annuelle. En revanche, le nombre de dossiers instruits pour l'indemnisation des victimes de spoliations est en nette augmentation (+ 30 %). Le montant moyen des indemnisations accordées au titre des spoliations est de 22.000 euros.

La gestion de la journée d'appel et de préparation à la défense sera dotée de 162 millions d'euros. Ces crédits sont en légère baisse, grâce aux efforts de rationalisation et d'automatisation.

Les crédits destinés à la politique de la mémoire sont de 5,7 millions d'euros. Parmi les projets en cours, on note l'inauguration de l'Historial Charles-de-Gaulle aux Invalides.

1,2 million d'euros sera consacré au programme 2004–2008 de rénovation des nécropoles, notamment celle de Mers-El-Kébir.

Pour tenir compte des recommandations formulées par la Cour des Comptes et le Parlement en 2005, le nombre d'objectifs et d'indicateurs a été réduit et recentré sur la performance. L'ONAC a procédé à sa modernisation, à travers le contrat d'objectifs et de moyens. Il a été conforté dans l'exercice de ses missions, en disposant notamment de plus d'autonomie, il a modernisé la gestion de ses effectifs, rationalisé ses structures départementales, renforcé ses capacités d'expertise et de gestion des maisons de retraite et des écoles de reconversion professionnelle.

Les conclusions d'un audit sur le traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité ont été rendues en juin dernier. Les délais nécessaires au traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité devraient ainsi pouvoir être réduits à terme.

Après avoir estimé que les dispositions du projet de budget sont plutôt satisfaisantes, **M. Denis Merville** a considéré que, même si rien n'a été fait en 30 ans, la revalorisation des retraites des anciens combattants aurait pu être plus forte. Quel bilan peut-on tirer du relèvement du plafond de la rente mutualiste ? Quelles conséquences seront tirées du rapport Gal sur le problème de la « campagne double » ? Que reste-t-il à faire pour revaloriser la situation des veuves, et notamment celle des veuves des anciens militaires étrangers ? Une question comparable se pose s'agissant des orphelins de parents déportés. Les ressources de l'ONAC sont-elles véritablement garanties ?

M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial, a souligné l'impact fort de la mesure ayant consisté à accorder le titre d'ancien combattant aux militaires ayant passé au moins quatre mois en Afrique du Nord, alors qu'aucune réforme n'a été engagée depuis 1978. Les réflexions sur la décrystallisation se sont accélérées depuis 2002. Le ministre des anciens combattants a été saisi de la question du relèvement des retraites mutualistes et devra fournir un bilan du système actuel. Le rapport Gal fait actuellement l'objet d'un examen par le Conseil d'État, procédure qui se caractérise par une certaine lenteur.

M. Jean-Louis Dumont a rappelé que les crédits de la mission incluent la journée d'appel et de préparation à la défense. Il ne faudrait pas que se banalise cette réforme importante, qui semble faire l'objet d'une mise en œuvre disparate sur le territoire français. Ses objectifs ne doivent pas être détournés, s'agissant notamment de la question du permis de conduire. Une question écrite a été posée à ce sujet, dont la réponse se caractérise par une grande banalité.

Il est aujourd'hui difficile, pour un ancien combattant, de faire reconnaître les aggravations de son état de santé dans le cadre d'une invalidité, dont les effets s'accroissent avec l'âge. Les obstacles administratifs restent trop lourds. Quelles solutions peuvent être apportées au problème des veuves et à celui de la retraite mutualiste, qui suscite une grande réprobation parmi les anciens combattants ? Les arguments qu'on opposait auparavant à la décrystallisation laissent accroire que celle-ci déséquilibrerait l'économie de certains pays, en Afrique noire et au Maghreb notamment : que sont devenus ces arguments aujourd'hui ? Il serait opportun de commander une étude sur le nombre de ressortissants étrangers, vivant dans des pays ayant accédé à l'indépendance, qui ne disposent d'aucun droit, parce qu'ils ont

été délogés des cadres de l'armée française quelques semaines, voire quelques jours, avant de pouvoir légalement prétendre à ces droits.

M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial, a indiqué qu'un audit de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été mené sur la question des demandes de traitement des personnes invalides. La mise en œuvre des conclusions de cet audit doit aboutir à un raccourcissement des délais. La dé cristallisation n'est pas une question nouvelle, qui aurait attendu la production du film *Indigènes* : le Président de la République a clairement évoqué ce sujet en août 2004, lors des cérémonies liées à l'anniversaire du débarquement en Provence, et a de nouveau évoqué la question lors de son allocution du 14 juillet dernier. Les 110 millions d'euros ne seront pas pris sur le budget des anciens combattants. Ils peuvent être considérés comme une aide au développement de ces pays.

M. Jean-Louis Dumont a souligné qu'il fallait veiller à ce que cet argent revienne bien à ses destinataires, notamment ceux vivant en Afrique, dans la mesure où on observe parfois, s'agissant des allocations familiales par exemple, un détournement des sommes au moment de leur conversion en monnaie locale.

M. Didier Migaud a estimé que ce projet de budget ne correspond pas du tout aux engagements du Gouvernement. L'appréciation positive du Rapporteur spécial est en contraste total, voire en contradiction, avec les propos des élus, y compris ceux de l'UMP dans les départements. Il est regrettable que le Rapporteur spécial n'ait pas lui-même proposé des amendements afin de mettre en concordance les critiques de la majorité avec le projet de budget pour 2007. Il est étonnant de constater que la question de la dé cristallisation a mis cinq ans pour trouver un début de solution. Deux graves insuffisances demeurent dans ce budget. D'une part, les mesures annoncées sur les retraites des combattants doivent être relativisées au vu de l'effort financier plus que modeste qui est proposé : cet effort devrait se traduire par une augmentation de seulement deux euros par mois pour les anciens combattants ! Le Gouvernement s'était engagé sur 15 points de revalorisation. D'autre part, le problème de la revalorisation de certaines prestations allouées aux veuves est une question sérieuse, et on ne peut pas se contenter de répondre qu'une commission sera chargée d'examiner le problème. Ces prestations doivent être augmentées, au vu de la situation de précarité dans laquelle vivent de nombreuses veuves d'anciens combattants dans notre pays.

M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial, s'est étonné que l'on puisse reprocher à la majorité actuelle d'avoir travaillé dès 2002 à ces questions, alors que rien n'a été fait auparavant, et de prendre aujourd'hui des mesures financières à l'effet incontestable.

M. Charles de Courson, Président, a souhaité connaître les raisons de la forte baisse du programme *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*. Au demeurant, comment admettre que ce programme ne dispose d'aucun indicateur de performance ? Il serait facile de se mettre en conformité avec la LOLF en prévoyant, par exemple, un indicateur sur les délais de traitement des dossiers. Beaucoup d'associations de déportés se plaignent de l'importance de ces délais dans l'examen de leur dossier. La Commission pourrait souligner ce point.

M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial, a précisé que si les services de l'ONAC avaient, au départ, été submergés par les dossiers à traiter, la situation s'est

désormais améliorée. La baisse des crédits sur le programme *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* s'explique par le fait que la presque totalité des orphelins a opté pour une indemnisation sous forme de capital.

Puis la Commission a examiné deux amendements de M. François Cornut-Gentille tendant à revaloriser le plafond majorable de la rente mutualiste.

M. Michel Diefenbacher a insisté sur l'importance de ce geste qui constitue une incitation pour certains anciens combattants à souscrire la rente, ce qui devrait jouer sur leur épargne, tout en répondant à une demande légitime visant une plus large population d'anciens combattants. 425.000 bénéficiaires devraient être concernés par ces deux amendements, le premier ayant un coût de 42,05 millions d'euros à travers une augmentation de 7,5 points d'indice PMI, et le second un coût de 20 millions d'euros avec une augmentation de 3,5 points d'indice PMI.

Après avoir fait part de l'avis défavorable du Rapporteur général sur ces deux amendements, **M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial**, a indiqué que l'augmentation de 2 points de l'indice s'était déjà traduite par un coût de 41 millions d'euros et que l'effet de ces amendements sur la diminution du programme *Lien entre la nation et son armée* était trop brutal.

Après que le Rapporteur spécial eut donné un avis défavorable à ces deux amendements, la Commission a *adopté* le premier, le second devenant sans objet.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. François Cornut-Gentille, pour lequel **M. Michel Diefenbacher** a précisé qu'il devait permettre d'harmoniser les périodes ouvrant droit à l'attribution du titre de reconnaissance de la nation, en faisant en sorte de clore l'accès à la carte du combattant au 2 juillet 1964. Le coût de cette mesure serait de 3 millions d'euros.

M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial, a jugé un peu choquante cette proposition et estimé que la date de juillet 1964 n'est pas appropriée. Du reste, une telle mesure ne ferait qu'augmenter le nombre des titulaires de la carte du combattant, dans un contexte actuel de contraintes financières.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission a alors *rejeté* cet amendement.

En cohérence avec les critiques formulées sur l'absence d'indicateurs dans l'un des programmes de cette mission **M. Charles de Courson, Président**, a alors présenté un projet d'observation : « *La commission des Finances, constatant l'absence totale d'indicateurs, sur le programme Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale, souhaite, en conformité avec l'article 51, 5° de la LOLF, que des indicateurs soient fournis au Parlement, portant notamment sur le délai de traitement des dossiers* ».

La Commission a alors *adopté* cette observation, puis elle a *adopté*, sur l'avis du Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, ainsi modifiés.

Article 43 : *Revalorisation de la retraite du combattant*

M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial, a rappelé que cet article permet une progression de deux points d'indice du montant de cette retraite.

M. Charles de Courson, Président, s'est inquiété des éventuelles répercussions de l'amendement adopté par la Commission sur les crédits correspondants au plafond majorable de la rente mutualiste sur le dispositif de cet article.

M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial, lui a répondu que les deux éléments étaient indépendants l'un de l'autre.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet article sans modification.

*

* *

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de M. Jean-Yves Chamard, les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a indiqué qu'avec un montant de 59,5 milliards d'euros de crédits de paiement, le budget de la mission *Enseignement scolaire* reste, de loin, le premier budget de l'État. Il représente plus de 22 % des crédits du budget général et 3,3 % du PIB, soit un montant supérieur à celui de l'impôt sur le revenu (57 milliards d'euros) ou de l'impôt sur les sociétés (46 milliards d'euros). Outre son enjeu au regard des finances publiques, ce budget détermine notre avenir économique, social, politique et culturel. Par ailleurs, l'Éducation nationale accueille dans ses écoles, ses collèges et ses lycées quelque 13 millions d'élèves et emploie plus d'1,3 million d'agents publics, soit plus de la moitié du total des agents de l'État.

La France consacre 6,1 % de son produit intérieur brut (PIB) à l'éducation, contre 5,8 % en moyenne dans l'OCDE ; elle n'est devancée que par les États-Unis (7,2 %) et la Suède (6,9 %). De surcroît, la part des financements publics dans cette dépense est particulièrement forte (92 % contre 88 % en moyenne dans l'OCDE), soit 4 % du PIB contre 3,6 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. La dépense moyenne par élève dans le secondaire est, avec 8.653 dollars, la deuxième plus élevée du monde et excède de 25 % celle de la moyenne des pays développés. Dans le second cycle du secondaire, ce surcoût est encore plus marqué : 32 % de plus que la moyenne de l'OCDE et 35 % de plus que celle de l'Union européenne. Pour autant, la France n'enregistre guère de meilleurs résultats que la moyenne : 496 points en compréhension écrite et 511 en culture scientifique contre respectivement

494 et 500 dans l'ensemble de l'OCDE. Notre système d'enseignement présente donc un rapport qualité/prix médiocre.

Les causes de ce surcoût sont multiples : l'existence, selon la Cour des comptes, de 32.000 équivalents temps plein (ETP), sans classe ni activité pédagogique (sur 56.000 ETP n'exerçant pas devant une classe), qui comporte notamment 9.500 ETP de remplaçants inoccupés, 1.900 surnombres disciplinaires et l'équivalent de centaines d'enseignants incapables d'enseigner ou en réadaptation. De plus, le système des décharges de service est obsolète : le nombre de celles considérées comme peu ou pas justifiées s'élèverait à 12.000 équivalents temps plein travaillé (ETPT), selon un rapport d'audit de modernisation publié en avril dernier. Il faut également mentionner un nombre élevé d'options, un fort taux d'heures d'enseignement devant des classes de moins de quinze élèves (près de 21 %), un nombre d'heures de cours particulièrement important (7.500 heures pour les élèves de sept à quatorze ans, contre 6.850 en moyenne dans l'OCDE ou 5.500 en Finlande, qui réalise pourtant d'excellentes performances scolaires, un taux de redoublement record (près de 40 % pour les élèves de quinze ans, contre 13 % en moyenne dans l'OCDE), alors même qu'il ne prévient pas l'échec scolaire ; un encadrement pédagogique élevé et en hausse continue.

À périmètre constant, en intégrant notamment le transfert de 926 millions d'euros de crédits liés à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service et la part du forfait d'externat, le budget de la mission *Enseignement scolaire* progresse de près de 1,3 %. Si l'on fait abstraction des effets de périmètre, il enregistre une baisse de 180 millions d'euros, soit de - 0,3 %, par rapport à 2006. Cet effort, qui distingue ce budget de celui des années précédentes, doit être salué. D'autant qu'il s'accompagne d'un souci d'améliorer la qualité du service rendu et de valoriser les ressources existantes : le mérite d'un budget ne se mesure pas seulement, comme le croient certains, au taux d'augmentation de ses crédits et de ses effectifs...

Le programme *Enseignement scolaire public du premier degré*, qui représente 27 % du budget, est doté pour 2007 de près de 16,1 milliards d'euros, contre 15,7 en loi de finances initiale pour 2006, soit une progression de 398 millions d'euros (+ 2,5 %). Cet accroissement s'explique principalement, outre par des mesures salariales générales, par les mesures catégorielles et par la hausse du nombre d'enseignants, liée à celle du nombre d'élèves dans le premier degré. Le programme *Enseignement scolaire public du second degré* rassemble 47 % des crédits, avec près de 27,9 milliards d'euros prévus, contre 27,7 en 2006. Il présente une hausse limitée (+ 163 millions d'euros), liée essentiellement à l'effet combiné des mesures salariales, de la baisse du nombre d'enseignants provoquée par celle du nombre d'élèves scolarisés dans le second degré, de la rationalisation du régime des décharges de service et de la réduction des surnombres disciplinaires.

Le programme *Vie de l'élève*, qui regroupe 9 % des crédits, présente au contraire une baisse significative (- 610 millions d'euros, soit - 10,2 %), avec 5,3 milliards d'euros prévus pour 2007, contre 5,9 milliards l'an dernier. Cette baisse est principalement due aux transferts liés à la décentralisation des TOS. Le programme *Enseignement privé du premier et du second degrés*, doté de 6,8 milliards d'euros pour 2007 (11,5 % des crédits), contre 7 milliards en 2006, affiche une baisse de 203 millions, soit - 2,9 %, liée principalement – malgré les augmentations des mesures salariales générales et catégorielles – à la réduction

des dépenses d'intervention correspondant au transfert du forfait d'externat (248,6 millions d'euros).

Quant au programme *Soutien de la politique de l'Éducation nationale*, il regroupe 3,3 % des crédits et affiche une légère hausse (+ 79 millions d'euros), avec près de 2,1 milliards d'euros, contre un peu plus de 2 milliards en 2006. Cette hausse découle pour l'essentiel de l'accroissement des crédits du personnel (+ 32 millions d'euros) lié aux mesures salariales. Le dernier programme, *Enseignement technique agricole*, doté, comme en 2006, de près d'1,3 milliard d'euros (2,2 % du budget), diminue de 8 millions d'euros, soit une baisse de 0,6 %, liée essentiellement à des modifications de périmètre.

La décomposition des crédits par titre confirme la part prédominante des crédits de personnel, soit 93,3 % au sens strict, sachant que si l'on intègre toutes les dépenses destinées *in fine* aux rémunérations, ce taux atteint près de 97 %. D'un montant de près de 55,6 milliards d'euros prévu pour 2007, les dépenses de personnel connaissent, par rapport à la précédente loi de finances initiale, une baisse de 88,7 millions d'euros (– 0,16 %). Cette baisse résulte de la combinaison de trois principaux facteurs : les transferts liés à la décentralisation des TOS ; la progression des rémunérations, dont une partie est automatique ; la diminution des effectifs, permise par une meilleure gestion des ressources. Cette diminution – qui se traduit dans le schéma d'emploi pour 2007, par la suppression de 4.623 équivalents temps plein travaillé – n'affecte en conséquence pas le taux d'encadrement pédagogique, qui reste inchangé – soit 23 élèves par enseignant dans le premier degré et 12,2 dans le second. Elle est en outre compensée par le recrutement de 50.000 nouveaux contrats aidés. Cette réduction s'explique notamment par la baisse de 2.400 emplois dans l'enseignement secondaire (liée à celle du nombre d'élèves), à la suppression de 3.600 emplois de stagiaires vacants qui le resteront en 2007, à celle de 200 assistants de langue ou à celle de 3.256 emplois d'enseignants du second degré, permise par la réduction des surnombres disciplinaires et la réforme du régime des décharges.

Les priorités pour 2007 sont la promotion de l'égalité des chances et l'amélioration de la gestion. La première tend à encourager les meilleurs élèves et se traduit principalement par l'augmentation du nombre des bourses au mérite et de leur montant. Dès la rentrée 2006, ces bourses sont passées de 28.500 à 100.000, dont 89.000 attribuées dans l'enseignement public, 8.000 dans l'enseignement privé sous contrat et 3.000 dans l'enseignement technique agricole. Leur montant a été parallèlement porté de 775 à 800 euros. Il s'agit aussi de mieux accompagner les élèves en difficulté. Quatre mesures principales sont prévues à cet effet. La poursuite de la scolarisation des élèves handicapés, conformément à la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, se traduit par la création de 166 unités pédagogiques d'intégration (UPI) dans le public et 34 dans le privé. Elles permettront de favoriser l'accueil collectif dans un collège ou un lycée d'élèves handicapés rencontrant des difficultés d'intégration. À cet effet, 200 emplois d'enseignants du second degré seront créés à la rentrée de 2007, pour un coût de 9 millions d'euros en année pleine, et 166 auxiliaires de vie scolaire seront recrutés dans les UPI de l'enseignement public, pour un coût de 3,7 millions d'euros. Par ailleurs, une partie des 50.000 contrats aidés recrutés pour l'année scolaire en cours a vocation à assister les élèves handicapés. La deuxième mesure repose sur la création de 200 classes relais à la rentrée de 2007, chargées d'accueillir provisoirement les élèves en rupture avec l'école, en vue de les réinsérer dans un cursus ordinaire : 200 emplois d'enseignants du premier degré et 100 emplois d'enseignants du second degré sont créés à

cette fin pour un coût de 12 millions d'euros en année pleine. Chaque classe relais bénéficiera en outre d'un assistant d'éducation recruté à mi-temps, ce qui représente au total 100 assistants d'éducation à temps plein. La troisième mesure vise à la généralisation des programmes personnalisés de réussite éducative, qui bénéficieront de 1.000 assistants pédagogiques supplémentaires, en année pleine, pour un coût de 11 millions d'euros. Enfin, l'accent est mis sur le renforcement des services sanitaires et sociaux. En application de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, qui prévoit que chaque établissement devra disposer d'ici 2010, des services d'une infirmière identifiée, chargée de participer à l'éducation des élèves en matière de santé et de nutrition, est prévue la création de 300 postes d'infirmières à la rentrée prochaine, pour un coût de 9 millions d'euros en année pleine. Parallèlement, 20 emplois de médecins de prévention et 50 emplois d'assistants de service social seront créés, afin de permettre de mieux identifier les situations de précarité et de prévenir les conduites à risque. Ils seront prioritairement affectés dans les collèges « ambition réussite ».

Quant à l'amélioration de la gestion des moyens, elle n'affecte pas le taux d'encadrement pédagogique. Outre les mesures de maîtrise des effectifs déjà évoqués, elle se traduit par le renforcement des moyens consacrés aux remplacements de courte durée : un abondement de 10 millions d'euros de crédits est prévu à cet effet, portant l'enveloppe globale qui leur est dévolue à 61 millions d'euros. Il est également prévu d'intéresser davantage les personnels aux gains de productivité. Le projet de loi de finances prévoit à cette fin une enveloppe catégorielle de 190 millions d'euros, qui s'ajoute aux améliorations liées à la mise en œuvre de l'accord salarial de la fonction publique du 26 janvier 2006, représentant un effort budgétaire de 627 millions d'euros au total.

Ce projet de budget atteste enfin des améliorations apportées à la recherche de la performance, qui pourraient être amplifiées. Le PAP comporte cette année plusieurs améliorations, d'abord dans la présentation, qui a gagné en clarté et en commodité. La stratégie des programmes a été en outre précisée et approfondie ; les objectifs dans l'ensemble affinés et mieux hiérarchisés. La justification au premier euro est également plus détaillée et offre, dans l'ensemble, davantage d'explications. Cependant, plusieurs lacunes demeurent. La stratégie de la mission ne donne pas véritablement lieu à une présentation en dehors des tableaux généraux regroupant les crédits. Ceci est d'autant plus regrettable qu'il s'agit, en l'occurrence, d'une mission interministérielle et que les cinq programmes relevant de l'Éducation nationale comportent beaucoup de points communs et d'interactions avec le programme *Enseignement technique agricole*, géré par le ministère de l'Agriculture. Force est également de constater que la justification au premier euro demeure encore insuffisamment précise. C'est toujours le cas pour l'action n° 11 du programme *Enseignement scolaire public du second degré* concernant le remplacement, qui porte sur plus d'un milliard d'euros. Quant à la partie consacrée à l'analyse des coûts du programme et des actions, qui devrait constituer à terme une présentation en comptabilité analytique de chaque programme, elle reste pour l'instant très embryonnaire.

Le PAP reprend largement les indicateurs des précédents. On note également dans ce domaine un certain nombre de progrès, qui répondent pour partie aux recommandations formulées au printemps dernier par la mission relative à la mise en application de la LOLF (MILOLF). Le nombre global d'objectifs et d'indicateurs, qui était trop important, a été opportunément réduit. D'autres indicateurs ont été ajoutés, comme le taux de redoublement

dans les programmes relatifs à l'enseignement public des premier et second degrés, ou la proportion des personnels qui enseignent dans plusieurs disciplines dans le programme concernant l'enseignement public du second degré. En tout, la mission comporte six indicateurs de moins que l'année précédente. Parallèlement, certains libellés ont été adaptés ou améliorés. Les explications méthodologiques sur le calcul des indicateurs ont été précisées et un plus grand nombre sont, cette année, renseignés. Mais on ne peut manquer d'observer que plusieurs des critiques formulées l'an dernier demeurent. Certains indicateurs de moyens sont maintenus. Les objectifs et indicateurs continuent en outre d'accorder une place encore insuffisante à la qualité du service rendu et à l'efficience de la gestion pour les services et les opérateurs associés. La quasi absence d'indicateurs de coût est à cet égard éloquente. Par ailleurs, plusieurs indicateurs proposés, pourtant fort utiles, tels qu'un indice synthétique d'activité, le taux de remplacement brut des enseignants, le nombre d'agents, par catégorie, travaillant moins de 90 % de leur durée de travail légale ou la part des enseignants pratiquant la bivalence par rapport à ce qui serait nécessaire, n'ont pas été retenus. Peu d'indicateurs mesurent l'amélioration du niveau des élèves entre l'entrée et la sortie des cycles d'enseignement. La part faite aux comparaisons internationales continue à être faible.

La mise en œuvre de la LOLF a demandé tant aux services d'administration centrale qu'aux services déconcentrés du ministère un travail considérable, qui mérite d'être salué. Mais un récent rapport des inspections générales de l'éducation nationale et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche souligne les difficultés d'application de la LOLF. Si, pour elles, la mise en place de la loi organique a été « *techniquement réussie* », l'esprit de cette nouvelle norme est loin d'être respecté. Ainsi, « *aucun objectif stratégique, aucune cible de résultats n'ont été communiqués aux académies* » cette année par le ministère. De plus, le dialogue de gestion entre l'administration centrale et les responsables académiques serait faible, alors que l'autonomie de gestion, que la LOLF devait conférer aux rectorats, est contrecarrée par le maintien du « fléchage » de certaines dépenses. Les projets académiques des rectorats seraient par ailleurs rarement en cohérence avec le nouveau cadre budgétaire. Le rapport constate que l'alourdissement de la charge de travail demandée aux services du fait de la LOLF n'est pas toujours bien compris et suscite parfois un certain découragement. Enfin, les inspections générales estiment que les règles antérieures de gestion des crédits risquent de survivre sous un nouvel habillage.

Au-delà de la mise en œuvre de la LOLF, la recherche de la performance et d'une meilleure allocation des moyens se traduit par les audits de modernisation, qui font suite à la stratégie ministérielle de réforme. Deux importants rapports d'audit ont été rendus cette année. Le premier porte sur l'organisation des examens de l'Éducation nationale. Il a recommandé d'améliorer le pilotage national et local des examens, en le recentrant notamment autour d'une direction et en faisant précéder d'une étude d'impact toute réforme d'un examen, d'optimiser la gestion, de limiter l'impact des sessions d'examen sur l'emploi du temps et de réduire le nombre d'épreuves en dehors de la session de juin. Le ministère, qui a commencé de mettre en œuvre ces recommandations, en espère à la fois une diminution du coût des examens, une organisation plus rationnelle et plus « sécurisée », ainsi qu'un allongement du temps scolaire. Si on en voit les premiers effets (suppression pour 2007 de 400 emplois de personnels administratifs et l'équivalent de 100 emplois de vacation), l'évaluation précise de l'ensemble des économies que ces mesures sont susceptibles d'engendrer dans les années à venir reste à établir. Le second rapport touche les décharges

statutaires des enseignants du second degré. Enfin, les conclusions de deux rapports d'audit sur la grille des enseignements horaires au collège et au lycée ont été révélées ce matin par la presse. Il faut déplorer qu'une nouvelle fois, la presse en ait été la première destinataire, alors même que le Rapporteur spécial avait demandé au Gouvernement de lui transmettre ces documents depuis plusieurs semaines. Ceux-ci confirment l'état des lieux dressé dans le rapport.

Dans le prolongement de ces audits, plusieurs mesures permettraient de dégager d'importantes marges de manœuvre budgétaires dans les années à venir : l'allègement du nombre d'heures de cours des collégiens et lycéens pour le rapprocher de la moyenne des pays de l'OCDE ; la réduction du nombre d'options dans les secteurs non prioritaires ; une évaluation plus précise du nombre d'heures payées aux enseignants non passés devant les élèves et une meilleure utilisation de celles-ci ; la généralisation de la bivalence ; la diffusion des objectifs et indicateurs de performance à tous les niveaux du système éducatif, ou une limitation du nombre de redoublements au profit d'actions de soutien renforcées. Ces économies pourraient être redéployées dans plusieurs directions : améliorer le dispositif de remplacement des professeurs absents ; remédier à l'illettrisme, à la persistance des inégalités et aux « sorties » sans qualification ; réformer la politique d'orientation pour conduire les élèves vers les secteurs présentant les meilleurs débouchés ; mieux associer les agents aux gains de productivité, par une amélioration de leur traitement et de leurs perspectives de carrière ; accroître les moyens de formation de l'enseignement supérieur et de la recherche, aujourd'hui sous-dotés par comparaison avec les autres pays développés...

Toujours est-il que l'effet combiné de la LOLF, de la volonté du Gouvernement et du contrôle de la commission des Finances a permis d'amorcer un ensemble de réformes positives. Elles devront désormais être poursuivies et amplifiées.

M. Jean-Louis Dumont, Président, a souligné que les parlementaires devaient faire œuvre de pédagogie sur la mise en œuvre de la LOLF, qui est très souvent et injustement accusée de tous les maux.

M. Jean-Claude Mathis a souhaité savoir à partir de quelle date les départements et les régions prendraient en charge financièrement les TOS.

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a précisé que cette charge financière leur incomberait à compter du 1^{er} janvier 2007, mais que les personnels ont toujours la possibilité de choisir leur statut.

M. Denis Merville s'est félicité qu'un rapport d'enquête de la Cour des comptes permette enfin de connaître la proportion des enseignants qui sont effectivement face aux élèves. Les inspecteurs d'académie ont tendance à fermer des classes d'intégration scolaire (CLIS). Il convient de ne pas procéder à ces suppressions sans une évaluation préalable. Les postes d'infirmières scolaires ne sont pas toujours pourvus ; c'est notamment le cas des établissements scolaires situés en périphérie des grandes villes ou en milieu rural.

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a précisé qu'un nouvel indicateur du projet annuel de performance évalue la proportion des enseignants qui sont effectivement face aux élèves. Le taux est de 85 %. Dans le milieu rural, la difficulté à recruter des infirmières scolaires concerne également les autres professions médicales. Il est vrai que la France n'a

peut-être pas formé assez d’infirmières ces dernières années. La réduction du temps de travail et l’allongement de la durée de formation ont plutôt dégradé la situation. Pour que tous les établissements disposent en 2010 d’une infirmière, il faut que cette carrière soit attractive. Par exemple, le temps de travail, calqué sur le temps scolaire, peut attirer des mères de famille.

M. Jean-Louis Dumont, Président, a indiqué qu’il a découvert qu’un responsable des ressources humaines existe désormais au sein de chaque rectorat. Il s’agit là d’une révolution. Pour autant, il faudrait mettre en place une politique des ressources humaines dans l’Éducation nationale. Les recteurs ont une vraie mission de gestionnaire, qui a permis de réduire spectaculairement les difficultés rencontrées au niveau local. Cette gestion est beaucoup plus qualitative qu’auparavant, mais il reste à faire adhérer la communauté éducative et les collectivités territoriales à ces objectifs. S’agissant de la question des infirmières, on pourrait envisager qu’elles puissent être formées au sein de l’Éducation nationale, sans quota.

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a estimé que les avancées offertes par la LOLF doivent être prises en compte au niveau académique. Un recteur devrait pouvoir disposer d’une plus grande marge de manœuvre. Avant qu’elles puissent exercer leur métier dans un cadre libéral, on demande aux infirmières d’exercer pendant deux ans en milieu hospitalier. On pourrait donc envisager de leur permettre d’effectuer cette période au sein d’un établissement scolaire.

Suivant l’avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a alors *adopté* les crédits de la mission *Enseignement scolaire*.

*

* *

Information relative à la Commission

La commission des Finances, de l’Économie générale et du Plan a reçu, en application de l’article 12 de la LOLF, un projet de décret de transfert des crédits relatifs à la Direction départementale de la jeunesse et des sports du Vaucluse.

—><—