

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008 (n° 189)
- Vote sur les crédits des missions :
 - Travail et emploi 2
 - Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques et vote sur les articles 53, 54, 55 et 58 rattachés (M. Gaëtan GORCE, Rapporteur spécial) 2
 - Direction de l'action du Gouvernement et budget annexe Publications officielles et information administrative (M. Jean-Pierre BRARD, Rapporteur spécial) 5
 - Enseignement scolaire (M. Yves CENSI) 7
 - Sports, jeunesse et vie associative (M. Henri NAYROU, Rapporteur spécial) 12

Mardi

30 octobre 2007

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 21

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Didier Migaud,
*Président***



La Commission a poursuivi l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008 et procédé, sur le rapport de M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits des programmes *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* de la mission *Travail et emploi*.

M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial, a indiqué que le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* est un nouveau programme au sein de la mission *Travail et emploi*. Il est issu de la fusion de deux programmes : le programme *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* et le programme *Développement de l'emploi*.

Le montant prévu pour ce programme en 2008 est de 5,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 5,17 milliards d'euros en crédits de paiement. Il était de 4,95 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,94 milliards d'euros en crédits de paiement en 2007, à périmètre constant. Sur ces montants, près de 10 % sont consacrés à l'anticipation des mutations économiques, les deux tiers sont destinés à l'accès des actifs à la qualification et 23 % au développement de l'emploi, qui inclut notamment divers dispositifs d'exonération.

Les enjeux de ce programme sont importants. L'anticipation des mutations économiques est une question essentielle. Notre industrie et plus généralement notre économie sont soumises à des restructurations importantes, liées aux mutations démographiques et technologiques ainsi qu'à la compétition internationale. Ces évolutions doivent être analysées et anticipées.

Pour l'instant, les moyens consacrés à l'analyse et à la prospective restent insuffisants, en dépit des progrès accomplis ces dernières années. Le rapport du Centre d'analyse stratégique intitulé « *Les métiers en 2015* » a souligné les enjeux des évolutions en cours, qui appellent une profonde mutation de la politique de l'emploi. Les mutations annoncées reposent sur une stabilisation de la population active, qui pourrait fournir une chance de réduire de manière significative le chômage, à la condition que les moyens destinés à la formation et à la mobilité professionnelle des salariés et des demandeurs d'emploi soient mobilisés, y compris dans les territoires les plus fragiles. Cela suppose une mobilisation des pouvoirs publics et des branches professionnelles. Or les initiatives – utiles – prises dans ces domaines en sont encore au stade embryonnaire. Quelques initiatives ont été prises par certaines branches professionnelles, telles que la filière du bâtiment et travaux publics. Les outils à la disposition de l'État sont peu utilisés et insuffisamment dotés. Les montants – déjà modestes – prévus pour les engagements de développement de l'emploi et des compétences, par exemple, diminuent de 40,8 à 32,5 millions d'euros de 2007 à 2008. Il en va de même des crédits pour l'aide au conseil pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), qui passent de 16 millions d'euros en 2007 à 12 millions d'euros en 2008.

À la multiplicité des moyens utilisés ne correspondent ni une grande cohérence, ni une grande efficacité, en ce qui concerne l'accompagnement des restructurations. M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial, s'est interrogé, en particulier, sur l'absence de crédits prévus pour 2008 au titre du contrat de transition professionnelle, au-delà de l'expérimentation lancée en 2006 sur sept bassins d'emploi qui s'achèvera en mars 2008. L'extinction progressive des allocations spéciales du fonds national de l'emploi, des préretraites progressives et des

conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) est logique, mais l'amélioration du taux d'activité des seniors devrait en être le préalable. Ces mesures devraient s'accompagner d'un renforcement des moyens de la politique de maintien dans l'emploi des seniors.

Les moyens mobilisés en faveur de la formation professionnelle devraient renforcer la capacité des salariés à faire face aux mutations économiques ou à retrouver un emploi. Une nouvelle réforme de la formation professionnelle est nécessaire. Si le nombre de contrats d'apprentissage est en légère augmentation, passant de 395 108 bénéficiaires en 2007 à 396 047 en 2008, il n'en va pas de même des contrats de professionnalisation, dont l'attractivité sera significativement réduite par la réforme proposée par le Gouvernement visant à supprimer les exonérations spécifiques dont ils bénéficient.

En ce qui concerne le développement de l'emploi, le Gouvernement envisage de pérenniser les aides en faveur du secteur des hôtels, cafés et restaurants, tout en plafonnant leur bénéfice aux trente premiers salariés. Le Rapporteur spécial s'est interrogé sur l'opportunité d'une telle pérennisation, compte tenu de l'absence d'évaluation démontrant les effets positifs de ces aides sur la création d'emploi. Le Gouvernement propose également de réformer les exonérations dont bénéficient les prestataires de services agréés intervenant auprès de publics non fragiles, dans des conditions sur lesquelles il est également légitime de s'interroger.

Le Rapporteur spécial a annoncé son intention de proposer la création d'un fonds spécifique pour la reconversion des territoires en difficulté, en particulier dans les zones rurales. Sur les sites les plus en difficulté, une cinquantaine bénéficie de dispositifs de soutien, notamment à travers les contrats de site, qui s'appuient notamment sur la participation des entreprises, mais beaucoup d'autres, en zone rurale notamment, ne bénéficient d'aucune aide. Ce fonds, qui pourrait être abondé par une quinzaine de millions d'euros, serait de nature à donner un signe fort de la volonté des pouvoirs publics de mettre en adéquation les enjeux liés aux restructurations et les moyens qui y sont consacrés.

Le Rapporteur spécial a rappelé sa volonté, avec MM. Alain Joyandet et Frédéric Lefebvre, de renforcer l'évaluation des politiques de l'emploi insuffisamment développée aujourd'hui. Il a également manifesté l'intention de contrôler, sur le terrain, la manière dont les engagements pris par certaines entreprises en matière de revitalisation de territoires en échange d'aides publiques sont mis en œuvre. Il serait également intéressant d'analyser les effets du plan relatif à la sous-traitance dans le secteur automobile.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Richard Dell'Agnola**, ayant pour objet d'augmenter de 3,4 millions d'euros la subvention pour charge de service public versée à l'ANPE afin d'accroître le montant total prévu pour l'aide à la reprise d'activité des femmes après un congé maternité. Après avis favorable de **M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial**, la Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* un second amendement présenté par **M. Richard Dell'Agnola** et visant à renforcer de 3,4 millions d'euros les moyens de la DARES pour l'évaluation des politiques de l'emploi, après avis favorable du Rapporteur spécial.

Article 53 : *Suppression des exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques attachées aux contrats de professionnalisation*

La Commission a ensuite examiné un amendement de **M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial**, tendant à supprimer l'article 53 du projet de loi de finances. Cet article remet en cause l'exonération spécifique de cotisations patronales de sécurité sociale attachée aux contrats de professionnalisation de jeunes de moins de 26 ans ou d'un demandeur d'emploi d'au moins 45 ans, pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2008. L'attractivité de ces contrats serait ainsi diminuée, aucune consultation des partenaires sociaux n'étant d'ailleurs intervenue au préalable.

M. Jean-Michel Fourgous a estimé qu'il eût été préférable que le dispositif soit maintenu mais que les contraintes de la réduction du déficit budgétaire obligent à cette suppression.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de **M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial**, demandant au Gouvernement de fournir au Parlement une évaluation de l'aide au remplacement de salariés partis en congé maternité ou d'adoption, au lieu de supprimer cette aide.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 53 sans modification.

Article 54 : *Suppression des aides au remplacement de salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption*

La Commission a *adopté* l'article 54 sans modification.

Article 55 : *Réforme des aides aux prestataires de services à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles »*

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Laurent Hénart**, proposant une nouvelle rédaction de cet article. Il s'agit de maintenir les exonérations spécifiques dont bénéficient les prestataires de services à la personne pour l'ensemble des prestataires de services agréés intervenant auprès de publics fragiles. Le développement des services à la personne a conduit à des créations d'emploi importantes, les objectifs fixés pour 2006 ayant été atteints. Une évaluation fournie au Parlement permettrait d'optimiser le dispositif et de mesurer son impact sur les finances publiques.

La Commission, après avis favorable du Rapporteur spécial, a *adopté* cet amendement et l'article 55 ainsi modifié.

Article 56 : *Prorogation des aides à l'emploi en faveur des employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants*

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial**, proposant une prolongation pour un an des aides à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants dont le montant atteint 800 millions par an. S'il n'apparaît pas souhaitable de supprimer ces mesures, il n'est pas souhaitable non plus de la

pérenniser, en raison de l'insuffisance de l'information sur leur efficacité qui semble, en tout état de cause, faible en terme de créations d'emploi.

La Commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 56 sans modification.

Article 58 : *Modification du régime des exonérations en faveur des zones de revitalisation rurales (ZRR) et des zones de redynamisation urbaines (ZRU)*

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur spécial, **M. Gaëtan Gorce**, tendant à la suppression de cet article qui tend à instaurer un barème dégressif plafonné pour l'exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale, pour les emplois créés en zones de revitalisation rurale ou urbaine. L'enjeu de cette aide est très important pour les territoires concernés. Il est proposé une diminution de l'aide accordée sans qu'au demeurant le coût de cette dernière soit indiqué.

M. Jean-Michel Fourgous a souligné, d'une part, que c'est pour procéder à ce type de calcul qu'un office parlementaire d'évaluation budgétaire devrait être créé, et, d'autre part, que cet article 58 est cohérent avec la contrainte de réduction du déficit budgétaire.

M. Pierre Morel-A-l'Huissier a souligné que la mise en place du barème dégressif plafonné s'inscrit dans la ligne de l'article 12 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* l'amendement et *adopté* l'article 58 sans modification.

Puis la Commission a, contre l'avis du Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la mission Travail et emploi.

*

* *

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et du budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial, a indiqué que l'on pouvait distinguer 3 fonctions principales des services du Premier ministre : la fonction d'état-major liée à la direction du Gouvernement qui se décline en coordination générale, coordination en matière de défense et coordination sectorielle, celle de stratégie et de prospective et celle d'information administrative et de diffusion publique.

Les crédits consacrés au programme *Coordination du travail gouvernemental* sont globalement stables de 2007 à 2008 alors que trois nouvelles structures y sont inscrites : la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) qui a de façon regrettable exprimé l'été dernier un avis remettant en cause le principe de laïcité et autorisant le port de signes religieux dans le cadre des sorties scolaires ; l'ordre de la Légion d'honneur ; l'ordre de la Libération.

Il a précisé qu'au cours de sa rencontre avec le secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes, responsable des fonctions d'état-major liées à la direction du Gouvernement et également responsable de programme, il avait abordé notamment la question des loyers dits budgétaires et avait pu observer que leur évaluation était très irrégulière d'une administration à l'autre et qu'en réalité, ces loyers virtuels étaient une variable d'ajustement des budgets. Il a estimé souhaitable qu'un état des lieux précis soit effectué.

Dans le cadre de la coordination sectorielle, le Rapporteur spécial, s'intéressant à la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires – MIVILUDES -, a considéré qu'il convenait de soutenir l'activité de cette mission alors même que certains de ses agents font l'objet d'un harcèlement judiciaire, coutumier des organisations sectaires.

Le Centre d'analyse stratégique, créé l'an dernier, est un outil de prospective dont il convient de veiller à ce qu'il exerce son action en toute indépendance et à ce qu'il tienne compte des demandes du Parlement. On doit d'ailleurs regretter l'absence, jusqu'ici, de saisine officielle par les Présidents des deux Assemblées. La commission des Finances pourrait prendre une initiative en ce sens, d'autant que le Parlement manque de moyens d'investigation.

Parmi les autorités administratives indépendantes rattachées budgétairement aux services du Premier ministre, le Médiateur de la République poursuit une action remarquable. Il est à l'origine d'une meilleure recherche des bénéficiaires de contrats d'assurance-vie non réclamés. Il développe également une politique d'intervention en milieu carcéral qui rencontre un grand succès et participe à la résolution des tensions. Par ailleurs, il convient d'abonder d'urgence les dotations de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), compte tenu de son activité croissante et de ce que représente l'existence d'un organisme actif de vigilance sur les actes des détenteurs d'autorité publique.

Le rapprochement de la Documentation française et des Journaux officiels se traduira en 2008 par la mise en place d'une agence comptable commune et d'un schéma directeur informatique unifié. Ce rapprochement, qui se fait de manière consensuelle, pourrait inspirer d'autres réformateurs.

La présidence française de l'Union européenne s'analyse comme une instance temporaire bien conçue. Contrairement à certains jugements exprimés dans l'autre assemblée, on peut estimer que les crédits demandés ne sont pas excessifs en comparaison avec les dépenses récentes de la présidence allemande.

Nonobstant la qualité inégale des réponses écrites adressées à la Commission, notamment en provenance des organismes dépendant du Centre d'analyse stratégique, le Rapporteur spécial s'est déclaré favorable à l'adoption des crédits de la mission examinée comme de ceux du budget annexe.

La Commission a examiné un amendement présenté par MM. Georges Tron, Louis Giscard d'Estaing et Michel Bouvard tendant à diminuer les crédits du programme *Coordination du travail gouvernemental* de 9 679 000 euros.

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial a considéré qu'il était la marque des divergences entre l'administration des finances et les services du Premier ministre. Il a considéré qu'il n'était pas souhaitable d'intervenir dans un tel débat et a exprimé un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

Sur sa proposition, la Commission a *rejeté* cet amendement, puis elle a *adopté* les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ainsi que les crédits du budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

*

* *

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de M. Yves Censi, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Enseignement scolaire*.

M. Yves Censi, Rapporteur spécial, a indiqué que la mission interministérielle *Enseignement scolaire* restait de loin le premier budget de l'État avec 59,26 milliards d'euros en crédits de paiement et 59,31 milliards d'euros en autorisation d'engagement. À périmètre constant, ce budget progresse, par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, de 1,17 milliard d'euros, soit une augmentation de 2,03 %.

Le présent projet de loi prévoit le non-remplacement de 11 200 équivalents temps plein dont 10 200 à la rentrée 2008, ce qui se traduit par une diminution de 3 400 ETPT. Mille équivalents temps plein seront supprimés le 1^{er} juillet 2008, ce qui se traduit par une diminution de 500 ETPT sur l'année 2008. Le plafond d'emplois des programmes de la mission relevant du ministère de l'Éducation nationale diminue, passant de 1 044 980 à 1 005 891 ETPT. Cependant, cette diminution importante du plafond d'emplois s'explique d'abord par le transfert de 27 412 ETPT au titre de la décentralisation.

Le Rapporteur spécial a estimé que la LOLF conduisait dorénavant le Parlement à observer dans quelle mesure les objectifs fixés pour l'action du Gouvernement étaient atteints au regard des moyens qui lui sont attribués. Il tiendra tout au long de l'année à en prendre la mesure par des contrôles sur pièces et sur place portant sur la réalité des crédits et des emplois disponibles. La loi de finances pour 2008 doit permettre la mise en œuvre des trois principales priorités définies par le Gouvernement : l'accompagnement éducatif après les cours pour les élèves du collège, la progression de la scolarisation des handicapés et la poursuite, à la rentrée 2008, de la mise en œuvre de la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école. Le Rapporteur spécial a pleinement approuvé ces priorités.

Il a toutefois souhaité que la mise en place de l'accompagnement éducatif soit précédée d'une concertation approfondie avec les collectivités territoriales afin que celles-ci, éclairées sur le rôle qui leur incombe dans cette réforme, puissent en prévoir les coûts, notamment sur le plan des transports scolaires. Il a souligné que la scolarisation des enfants et adolescents handicapés progressait et que la création de 200 nouvelles unités d'intégration allait participer à cet effort. Cependant, il a jugé nécessaire de recruter des personnels formés ou expérimentés pour cet accompagnement et également de les fidéliser dans les établissements. C'est pourquoi il a souhaité qu'à l'avenir, le recours aux contrats aidés soit limité.

Le Gouvernement a souhaité faire progresser le pouvoir d'achat des enseignants en leur donnant la possibilité d'effectuer davantage d'heures supplémentaires, défiscalisées et exonérées de charges sociales. Il conviendra de suivre dans quelle mesure les enseignants s'approprient ce nouveau dispositif, qui est volontaire. Si le recours aux heures supplémentaires n'était pas à la hauteur des prévisions et des besoins, il conviendrait d'en connaître rapidement les raisons afin d'y remédier.

Le recours aux contrats aidés pour les tâches administratives d'appui aux directeurs d'établissement conduit à disposer d'un personnel insuffisamment formé. La courte durée de ces contrats fait que l'établissement perd la personne recrutée au moment où elle a acquis une compétence et où, sur le plan personnel, elle a pu s'implanter dans sa région. Le Rapporteur spécial s'est dit favorable à la stabilisation de ces postes, en ouvrant à l'administration scolaire la possibilité de recruter en contrat de droit public. Le recours aux contrats de droit public est un sujet de réflexion qui doit être abordé, et le Parlement doit y contribuer.

Le Rapporteur spécial a approuvé la création de 300 postes d'infirmières, notant que le taux d'encadrement des élèves par les médecins et les infirmières reste encore très insuffisant. Le mode de recrutement, par concours national, n'est pas adapté au profil des personnes candidates pour ces postes ; il conviendrait de le faire évoluer en admettant le recours à des contrats à durée déterminée – au lieu d'un concours – et en acceptant les recrutements sur validation des acquis professionnels, ce qui, en fait, va de pair.

Les besoins d'accompagnement médical, psychologique et social des jeunes sont grands. Pour la médecine scolaire comme pour la présence d'assistantes sociales dans les établissements, il faut créer des partenariats entre l'institution scolaire et les collectivités territoriales, afin d'établir un fonctionnement en réseau permettant de pallier l'insuffisance des postes pourvus par le ministère.

Le Rapporteur spécial a attiré l'attention de la Commission et du Gouvernement sur l'inquiétude que suscite la réduction des postes administratifs dans les établissements ; il conviendra d'en observer les conséquences de manière pragmatique, car cela conduit à un mode de gestion des établissements que l'on ne connaît pas encore. En outre, la présence d'adultes dans les établissements est nécessaire.

L'expérimentation locale doit se développer et le bilan des expérimentations doit être dressé, dans un but de diffusion et d'échange sur les meilleurs projets ; la mutualisation systématique devrait être instaurée pour l'information des rectorats, qui pourraient désigner un correspondant en leur sein.

Le ministère conduit une réflexion sur les modalités de l'organisation, dès la rentrée 2008, d'évaluations annuelles des compétences fondamentales et de la langue vivante à l'école élémentaire. Le Rapporteur spécial a considéré qu'en effet la politique de l'évaluation était entièrement à construire. Les objectifs et indicateurs disponibles, dont ceux portant sur le socle de connaissances fondamentales, sont l'un des outils, mais il en faut encore beaucoup d'autres.

L'évolution de la dotation globale horaire des établissements de l'enseignement technique agricole est préoccupante, en particulier dans les établissements privés qui scolarisent la majorité des élèves de ce secteur. Le Rapporteur spécial a appelé le ministère de l'Agriculture et de la pêche à agir avec volontarisme en faveur de ces établissements, qui assurent un enseignement spécifique précieux pour l'agriculture et l'économie du pays et ont

le mérite d'accueillir un public souvent défavorisé auquel cet enseignement offre de réelles chances d'insertion.

Le Rapporteur spécial a regretté l'annulation de 34,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 21,3 millions d'euros de crédits de paiement sur la mission, opérée par le décret d'avance publié le 26 octobre dernier, désapprouvant en particulier l'annulation de 23 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement sur le programme *Enseignement technique agricole* alors que les établissements de ce secteur manquent de moyens et sont pour certains dans une situation très difficile.

Enfin, le Rapporteur spécial a constaté l'existence d'une aspiration des représentants des enseignants et des directeurs d'établissement à être mieux informés des décisions de gestion des crédits au niveau des rectorats : les transferts et les mesures de fongibilité par exemple devraient faire l'objet d'une information ce qui est loin d'être le cas dans toutes les académies.

Le Rapporteur spécial a ensuite présenté trois amendements.

Le premier amendement vise à accroître de 8 millions d'euros les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) du programme *Enseignement technique agricole* et de réduire d'autant les CP et les AE du programme *Enseignement scolaire public du premier degré*. Il s'agit de réévaluer les crédits affectés au fonctionnement des établissements d'enseignement technique agricoles publics et privés en fonction du coût de l'élève et d'éviter ainsi des reports de charges déjà prévisibles.

Le deuxième amendement vise à accroître de 800 000 euros les CP et les AE du programme *Enseignement technique agricole* et de réduire d'autant les CP et les AE du programme *Vie de l'élève*. Il s'agit de prévoir les crédits de rémunération des auxiliaires de vie scolaire affectés à l'accueil des élèves handicapés dans les établissements d'enseignement agricole.

Le troisième amendement vise à accroître de 780 000 euros les CP et les AE du programme *Enseignement technique agricole* et de réduire d'autant les CP et les AE du programme *Enseignement scolaire public du second degré*. Il s'agit de pourvoir au financement des crédits de titre 2 correspondant à 17 ETPT affectés aux établissements techniques agricoles privés.

Mme Sandrine Mazetier, membre de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, a rendu hommage à l'équilibre relatif du rapport qui s'inquiète des questions relatives aux enseignants et aux personnels, notamment en ce qui concerne l'opacité avec laquelle les rectorats gèrent la fongibilité. Elle regrette que l'excellente idée du Rapporteur spécial relative à l'évaluation et au développement des expérimentations locales, qui constitue une demande importante de la communauté scolaire, n'ait pas fait l'objet de sa part d'un amendement tendant à doter ces expérimentations et leur évaluation d'un budget. La proposition de création d'un correspondant local par rectorat est insuffisante pour assurer le suivi et l'accompagnement de ces expérimentations.

Elle regrette également que les amendements qui augmentent les crédits affectés à l'enseignement agricole - et en particulier privé - soient gagés sur des réductions de crédits sur des programmes déjà très lourdement touchés par les réductions budgétaires et de postes et réduits à la portion congrue, à savoir l'enseignement du second degré et la vie de l'élève.

M. Thierry Carcenac a souligné les besoins éducatifs particuliers pour l'accompagnement éducatif et la scolarisation des enfants handicapés. Il a souhaité aller plus loin que la concertation avec les collectivités locales. Au vu de ce qu'a dit la Ministre de l'Intérieur, les normes qui sont en train d'être mises en place et les choix qu'effectue l'Éducation nationale vont conduire à des surcoûts énormes de transports scolaires. Concernant la scolarisation des enfants handicapés, les unités pédagogiques d'intégration et les classes d'intégration scolaire seront mises en place, et là aussi il faut prendre en compte le coût de transport des handicapés, qui pèse lourdement sur les budgets des collectivités locales dans les départements ruraux, sans pouvoir les imputer sur les crédits de la maison départementale des handicapés. Par ailleurs, il ne suffit pas de fidéliser les auxiliaires de vie scolaire par des contrats aidés, il faut créer des postes, pour éviter d'avoir des « tourniquets » et de devoir confier ces missions à des personnels sans formation. M. Thierry Carcenac a souhaité connaître le taux de TOS ayant opté pour le rattachement aux collectivités, afin de vérifier que les crédits de compensation inscrits suffiront à rembourser les départements et les régions. Il a indiqué que dans son département on ne trouvait plus d'enseignant de langues régionales. S'agissant des crédits pédagogiques, les programmes vont encore changer et on trouve encore des collèges où il n'y a pas d'ouvrages en euros et où les ouvrages de géographie contiennent des cartes d'avant 1989. Il faut équiper les établissements. Dans un contexte où beaucoup de parents demandent des cartables allégés, il faut avoir deux séries d'ouvrages, à domicile et à l'école, et cela peut poser problème sur le plan financier pour les collectivités.

Il y a également un problème, notamment au regard du droit du travail, avec la Segpa (Section d'Enseignement Général et Professionnel Adapté), où les matériels mis aux normes par les collectivités locales ne peuvent être utilisés par les jeunes élèves. Parfois des jeunes vont chez des artisans qui ont des matériels moins perfectionnés et qui ne sont pas utilisables. Il faut alerter le ministre sur ces différents points.

M. Michel Vergnier a salué l'habileté du Rapporteur spécial à souligner les insuffisances des crédits mais à reconnaître une certaine progression. Il a observé que les préoccupations des enseignants ne portent pas sur les heures supplémentaires. Une véritable inquiétude est perceptible quant aux crédits de remplacement, de congé ordinaire et plus encore de formation, et il faut être vigilant. On a diminué les personnels pour suivre la diminution des effectifs d'élèves, alors que l'on aurait dû en profiter pour améliorer les conditions de travail et le taux d'encadrement. L'annonce de la semaine de quatre jours risque d'empêcher que soit menée une vraie réflexion sur les rythmes biologiques de l'enfant et ce qui serait une vraie semaine scolaire. Il semble que les collectivités territoriales devront à nouveau être concernées par les heures libérées, notamment pour l'accueil d'enfants. Il semble également que les enseignants prendraient en charge cet accueil, mais sous une forme restant à définir : bénévolat rémunéré, heures libérées, centres sociaux éducatifs mis en place par les collectivités ? Il faudrait réaliser un véritable bilan de ce dispositif au bout d'une année. Il convient de suivre cela de très près sauf à aboutir à des résultats inverses à ceux recherchés.

M. Laurent Hénart a souhaité obtenir des précisions sur les conséquences du « samedi libéré », dont les modalités d'application, à la rentrée 2008, ne sauraient heurter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Celles-ci doivent être informées sur les intentions du Gouvernement quant à l'éventualité d'activités mises en place le samedi matin.

M. Yves Censi, Rapporteur spécial, a apporté les précisions suivantes :

– le bilan des expérimentations entreprises sera un chantier important pour l'année 2008. En effet, au cours de l'année scolaire 2006-2007, toutes les académies se sont engagées dans le processus de mise en œuvre des expérimentations relevant de l'article 34 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Plus de 600 établissements expérimentateurs ont été répertoriés. Les coûts, y compris humains, de cette évaluation doivent être surveillés ;

– l'amendement majorant les crédits du programme *Enseignement technique agricole* pour y prévoir des crédits pour l'accompagnement des élèves handicapés porte bien en diminution sur l'action n° 3 – *Aide sociale aux élèves* – du programme *Vie de l'élève*. Cependant cette action est justement consacrée aux crédits d'embauche des auxiliaires de vie scolaire pour l'accompagnement des élèves handicapés de l'enseignement général et technologique. Il s'agit donc de réduire de peu une dotation de 101 millions d'euros pour permettre cet accompagnement pour les élèves du programme 143 dans lequel rien n'a été prévu à cette fin ;

– la question des langues régionales est moins un problème budgétaire qu'un enjeu culturel qui implique de faire preuve de volontarisme ;

– s'agissant des coûts de la décentralisation, le principal transfert concerne les personnels techniciens et ouvriers, qui ont jusqu'au mois de décembre 2007 pour exprimer leur choix entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement de longue durée. Un premier transfert a été réalisé au 1^{er} janvier 2007 portant sur 43 455 ETP de TOS. Pour 2008, le ministère prévoit que 25 000 personnes opteront pour l'intégration dans la fonction publique territoriale et une provision correspondante de 782 millions d'euros a été prévue.

M. Thierry Carcenac a alors fait observer que son interrogation portait surtout sur la bonne adéquation entre la réalité des transferts et l'enveloppe financière prévue, dans la mesure où, dans beaucoup de départements, les personnels ont choisi majoritairement l'intégration dans la fonction publique territoriale.

M. Yves Censi, Rapporteur spécial, a précisé que le ministère s'est engagé à ce que la provision prévue fasse, si nécessaire, l'objet d'un ajustement par amendement pour tenir compte des données définitives de l'exercice du droit d'option au 31 août 2007 et a indiqué qu'il sera attentif à ce problème.

Il a ensuite apporté les précisions suivantes :

– l'indicateur mesurant le nombre de journées de suppléance assurées par les titulaires de zones de remplacement rapporté au nombre de journées de travail dues par ces personnels indique clairement que tant le taux de remplacement que le taux de rendement des personnels affectés au remplacement s'est amélioré régulièrement depuis l'année scolaire

2002, avec un taux très satisfaisant pour l'année scolaire 2006-2007. Il s'agit néanmoins de rester vigilant ;

– la question du « samedi libéré » doit effectivement être suivie de près, et sa mise en œuvre passer par la négociation et le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

M. Laurent Hénart a suggéré que les rapporteurs spéciaux des missions *Enseignement scolaire* et *Sports, jeunesse et vie associative* travaillent conjointement à des propositions innovantes. L'exemple de l'installation des centres de loisirs, qui relèvent du ministère chargé de la jeunesse, peut inspirer la mise en place d'autres outils permettant à l'État de soutenir les initiatives locales.

M. Yves Censi, Rapporteur spécial, a souligné l'intérêt des expérimentations, qui permettent de susciter une grande diversité de projets. La mise en place des réseaux d'école est ainsi une excellente initiative. Il faut faire travailler ensemble les différents acteurs, à commencer par les associations et les parents d'élèves.

La Commission a alors examiné trois amendements du Rapporteur spécial :

– le premier majorant de 8 millions d'euros les crédits du programme *Enseignement technique agricole* afin de mettre les crédits de fonctionnement en conformité avec la réglementation sur le montant de la subvention de fonctionnement, et minorant du même montant ceux du programme *Enseignement scolaire public du second degré* ;

– le deuxième majorant de 800 000 euros les crédits du programme *Enseignement technique agricole* afin de prévoir des crédits permettant l'accompagnement des élèves handicapés et minorant du même montant ceux du programme *Vie de l'élève* ;

– le dernier majorant de 780 000 euros les crédits du programme *Enseignement technique agricole* afin de mettre les réductions d'emplois du programme en conformité avec les principes de calcul énoncés et minorant du même montant ceux du programme *Enseignement scolaire public du second degré*.

La Commission a *adopté* ces amendements.

Elle a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Enseignement scolaire*, ainsi modifiés.

*

* *

Enfin, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Henri Nayrou, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Sports, jeunesse et vie associative*.

M. Henri Nayrou, Rapporteur spécial, a tout d'abord remercié les services du ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports qui ont répondu au questionnaire budgétaire avant la date limite du 10 octobre ainsi que toutes les personnes auditionnées.

Il a rappelé que le candidat à la Présidence de la République, s'était engagé au rattachement ministériel du secteur du *Sport* à celui de la Santé, ceci devant illustrer une stratégie de rupture et se concrétiser par une augmentation significative des moyens consacrés au *Sport*, 3 % des crédits du budget de l'État, sans oublier ceux prévus pour la *Jeunesse et la vie associative*.

Il a déclaré que les crédits de la mission pour 2008 ne montrent pas cette rupture, ni même une augmentation de moyens : 782,4 millions d'euros de crédits de paiements sont inscrits, soit 0,28 % du budget général de l'État, en diminution d'environ 0,3 % entre la loi de finances pour 2007 et le présent projet de loi de finances, à périmètre constant.

La présentation du présent projet de loi de finances lui a suggéré quatre remarques :

– la difficulté d'intégrer les orientations positives de la LOLF. La démarche de performances reste en effet largement perfectible. Le regroupement de l'ensemble des emplois de la mission avec plus de la moitié des crédits au sein du programme *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, vaste programme support, nuit à l'autonomie des gestionnaires, en limitant les possibilités d'utilisation de la fongibilité asymétrique ;

– des effets d'affichage trompeurs, puisque les moyens du CNDS sont agrégés aux crédits de l'État ;

– l'oubli de préciser que la présentation de cette année n'est pas à structure constante ;

– et l'affirmation qu'un budget prétendument en augmentation est nécessairement un meilleur budget.

Il a tenu à préciser que l'effort budgétaire en question ne provenait pas du budget de l'État mais d'une hausse de la contribution des recettes affectées.

Le Rapporteur spécial a ensuite examiné le programme *Sport*, qui n'augmente pas, et doit comporter des charges nouvelles. Ce programme enregistre une baisse de 24,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 17 millions en crédits de paiement, soit respectivement - 1,6 % et - 7,6 % par rapport à 2007. Cette baisse est « compensée » par l'augmentation parallèle des moyens du CNDS, dont le budget devrait passer de 236 millions d'euros à 266 millions d'euros en 2008.

Le Rapporteur spécial s'est étonné que les présentations du Gouvernement consolident systématiquement les crédits du programme et du CNDS, qui est un établissement public, donc autonome budgétairement.

La prévention et la protection de la santé des sportifs stagnent à hauteur de 15,6 millions d'euros soit 8,4 % du programme. Le budget prévisionnel de l'AFLD est évalué à 7,8 millions d'euros, (pour 7,6 millions d'euros en 2007).

Le Rapporteur spécial a souligné que la faible augmentation des moyens octroyés à l'agence ne lui permettra guère de procéder à des investissements (dans le secteur de la recherche notamment). Cela fait douter, face à l'ampleur du phénomène « dopage », de sa capacité à remplir ses missions de manière crédible et efficace.

S'agissant de la *promotion du sport pour le plus grand nombre* (action 1) et de sa mesure phare – le développement de la pratique sportive en direction des jeunes scolarisés en temps périscolaire (entre 16 h et 18 h) –, elle serait financée avec 22,3 millions d'euros de crédits de paiement pour 2008. Cela ne représente plus que 11,9 % du programme, soit une baisse de 46,6 % par rapport à 2007 et de 60 % par rapport à 2006. 235,8 millions d'euros du CNDS viendront s'ajouter, pour constituer une enveloppe globale de 258 millions d'euros.

Il a expliqué ensuite que durant l'année olympique à venir, les moyens demandés pour l'action 2 *Développement du sport de haut niveau* sont de 152 millions d'euros (70 % du programme ; en augmentation de 13 % par rapport à 2007 et de 35 % par rapport à 2006). Mais à périmètre constant, la dotation budgétaire diminue de 11 % puisqu'elle intègre en 2008 la « compensation des exonérations des charges sociales accordées au titre de la rémunération du droit d'image des sportifs professionnels » soit 32 millions d'euros de remboursement à l'ACOSS, en augmentation de 113 % par rapport à l'année dernière. S'y ajoute le plan de modernisation de l'INSEP, avec des autorisations d'engagements affectées à la partie Nord de l'établissement qui fait l'objet d'un partenariat public privé, qui sont passées de 60 millions d'euros à 88 millions, soit une hausse de 50 %. Et enfin la redevance pour le Stade de France est fixée à 6,76 millions d'euros, du fait de l'absence de club résident.

Le Rapporteur spécial s'est dit préoccupé par la nécessité de financer des dépenses plus élevées que ce que l'État avait prévu, qui diminuerait d'autant l'aide apportée aux acteurs de terrain du monde sportif.

Il a ensuite constaté l'importance du rôle joué aujourd'hui par le CNDS, dans le financement de la politique du sport. Or son budget dépend de l'évolution des recettes de la Française des jeux et du niveau des droits télévisés des événements sportifs. Il s'agit de deux recettes à l'évolution incertaine en raison de la prochaine ouverture à la concurrence du secteur des jeux et de la renégociation des droits télévisuels du championnat de France de football. C'est pourquoi, il paraît fondamental au Rapporteur spécial, dans ce contexte, de redéfinir précisément les missions du CNDS ainsi que son périmètre d'intervention.

Le Rapporteur spécial a ensuite examiné les crédits du programme *Jeunesse et vie associative* en baisse significative, et là sans compensation. Ils s'élèvent à 132,1 millions d'euros soit 12 % du budget « consolidé » de la mission, en baisse de 2,9 % et leur niveau conduit désormais à s'interroger sur la pertinence de l'affichage d'une compétence *Jeunesse* au sein du gouvernement, la compétence *Vie associative* ayant déjà été sensiblement diminuée en 2007. Cela ressemblerait à un catalogue d'actions, sans changement des axes prioritaires, qui sont autant d'objectifs vertueux sans grands moyens pour leur mise en œuvre, et faisant largement appel à l'implication des associations et des collectivités territoriales.

Le Rapporteur spécial a particulièrement regretté la diminution de crédits affectés à l'action 4 *Protection des jeunes*, - 67 % par rapport à 2007. Cela montrerait que l'État solde au fil des années les opérations engagées, mais ne lance malheureusement pas d'opérations nouvelles pour rénover les centres de vacances et de loisirs.

Quant au programme *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, il augmente sa part relative avec un montant de 442,6 millions d'euros correspondant à 56,6 % des crédits de la mission dans le présent projet de loi de finances et se caractérise par un montage compliqué qui interdit toute comptabilité analytique des coûts, pourtant prévue par la LOLF. Il s'accompagne de « déversements » sur les budgets fonctionnels *Sport* et *Jeunesse et vie associative* dans des conditions souvent aléatoires.

40,8 millions d'euros de crédits de fonctionnement pour les besoins des services centraux et déconcentrés sont demandés en 2008.

Les crédits de personnel sont augmentés, + 2,3 % par rapport à 2007, alors que le plafond d'emploi se trouve diminué de 248 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit - 3,4 % pour passer à 7 044 ETPT, ce qui peut paraître paradoxal. La création de cinq nouveaux postes d'inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, dans ce contexte, est d'ailleurs apparu au Rapporteur spécial comme une curiosité.

Il a enfin souligné que la mise en œuvre de la LOLF, la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée par le Gouvernement en juillet 2007, et l'éventuel développement de synergies entre les réseaux *Santé* et *Jeunesse et sports*, ont ouvert une période de bouleversements dans l'organisation des services, à la fois charnière et délicate.

Le Rapporteur spécial a jugé assez décevant le projet de budget au regard des orientations et ambitions affichées et a donné un avis défavorable à son adoption.

M. Yves Censi a salué la qualité du travail du Rapporteur spécial et a annoncé qu'il se prononcerait néanmoins en faveur de l'adoption des crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

M. Michel Vergnier a rendu hommage à la précision du rapport présenté par le Rapporteur spécial. Il est important de défendre les petites associations et les petits clubs sportifs, qui au fond mènent des actions d'éducation. À cet égard, le rôle positif des bénévoles et des entraîneurs doit être souligné. Malheureusement, les crédits prévus en 2008 pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative* sont loin d'atteindre 3 % du budget, comme cela a pourtant été promis. Il n'y a dans ce budget aucun élan en faveur des petites associations et des petits clubs. Cela est d'autant plus dommageable que les collectivités territoriales sont souvent à court de crédits pour financer les actions sportives et associatives.

M. Henri Nayrou, Rapporteur spécial, a précisé qu'il regrettait sincèrement de devoir se prononcer contre l'adoption des crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Le discours du Président de la République sur le sport présentait pourtant beaucoup d'intérêt ; on pouvait en espérer une certaine rupture, une plus grande considération témoignée au sport, facteur de lien social, d'intégration, de santé, de bonheur des peuples. Il est regrettable que les discours ne trouvent pas de traduction budgétaire à la hauteur.

Contre l'avis du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

Puis, la Commission a examiné un amendement du Rapporteur spécial, tendant à ce que la cession des droits de diffusion des manifestations sportives à un diffuseur opérant par voie de communication électronique soit soumise à la contribution prévue à l'article 302 *bis* ZE du code général des impôts.

M. Henri Nayrou, Rapporteur spécial, a précisé que la contribution en question a été créée en octobre 1999, dans un scepticisme général. Mais cette contribution est un succès, son produit atteignant 40 millions d'euros. En 1999, le seul média susceptible de voir céder des droits de diffusion était la télévision. Depuis, la situation a évolué, en raison du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ainsi, le prochain appel d'offres pour la diffusion du championnat de France de football mettra sans

doute en compétition des diffuseurs opérant via Internet et les téléphones mobiles. L'amendement proposé tend à élargir l'assiette de la contribution prévue à l'article 302 bis ZE du code général des impôts à la cession des droits de diffusion à tout média opérant par voie de communication électronique, et plus seulement aux télévisions. Cela permettra de fournir des recettes supplémentaires au Centre national de développement du sport. L'élargissement de l'assiette permettrait d'espérer un produit conséquent de la contribution. Pour mémoire, les droits du championnat de France de football ont été cédés pour 600 millions d'euros. Si les deux sociétés alors en lice ont fusionné depuis le dernier appel d'offre, le développement de nouveaux médias conduira sans doute à un processus au moins aussi concurrentiel.

M. Patrice Martin-Lalande a soutenu la démarche du Rapporteur spécial, estimant nécessaire d'harmoniser le régime applicable aux différents diffuseurs potentiels, afin de garantir une concurrence loyale.

M. Yves Censi a également apporté son soutien à la démarche du Rapporteur spécial, mais s'est interrogé sur l'impact de la mesure proposée sur un marché caractérisé par une certaine instabilité des offreurs.

M. Patrice Martin-Lalande a annoncé qu'il se prononcerait en faveur de l'adoption de l'amendement, mais qu'il aurait fallu, idéalement, disposer d'une étude d'impact.

M. Henri Nayrou, Rapporteur spécial, a indiqué que l'impact de la mesure proposée ne saurait être évalué avant le prochain appel d'offres.

Le **Président Didier Migaud** a proposé à la Commission d'adopter l'amendement, dans l'attente de plus amples informations quant à sa mise en œuvre et à son impact.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a précisé que l'amendement n'aurait pas d'incidence financière immédiate.

La Commission a *adopté* l'amendement proposé par le Rapporteur spécial.

