

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 10 juin 2014

(107^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE

Secrétaires :

M. Hubert Falco, Mme Odette Herviaux.

1. **Procès-verbal** (p. 4639)
2. **Décision du Conseil constitutionnel sur des questions prioritaires de constitutionnalité** (p. 4639)
3. **Renvois pour avis** (p. 4639)
4. **Débat : « Quel avenir pour les colonies de vacances ? »** (p. 4639)

Mme Isabelle Pasquet, au nom du groupe CRC.

M. François Fortassin, Mme Corinne Bouchoux, MM. Alain Dufaut, Joël Guerriau.
5. **Souhaits de bienvenue à une délégation du Sénat du Tadjikistan** (p. 4648)
6. **Débat : « Quel avenir pour les colonies de vacances ? » (suite)** (p. 4648)

MM. Michel Le Scouarnec, Jacques-Bernard Magner, Claude Domeizel, Mme Delphine Bataille.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.
7. **Communication du Conseil constitutionnel** (p. 4657)

Suspension et reprise de la séance (p. 4657)

8. **Débat sur l'application de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs** (p. 4657)

MM. Jacques-Bernard Magner, au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois; Marc Laménie, corapporteur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois; Mme Isabelle Pasquet, corapporteur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

MM. Jean Desessard, Vincent Capo-Canellas, Robert Hue, Mmes Hélène Masson-Maret, Mireille Schurch, M. Michel Teston.

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.
 9. **Candidature à un organisme extraparlamentaire** (p. 4672)

Suspension et reprise de la séance (p. 4672)
- ## PRÉSIDENTE DE M. THIERRY FOUCAUD
10. **Nomination d'un membre d'un organisme extraparlamentaire** (p. 4673)
 11. **Débat sur les collectivités locales et la culture** (p. 4673)

M. Pierre Laurent, au nom du groupe CRC.

Mme Marie-Christine Blandin, M. Pierre Bordier, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Bosino, Mmes Maryvonne Blondin, Anne-Marie Escoffier, Françoise Cartron, Frédérique Espagnac.

Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication.
 12. **Ordre du jour** (p. 4690)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE

vice-président

Secrétaires :
M. Hubert Falco,
Mme Odette Herviaux.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures quarante.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu intégral de la séance du 5 juin a été publié sur le site internet du Sénat.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté.

2

DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR DES QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

M. le président. M. le président du Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courriers en date du 6 juin 2014, trois décisions du Conseil relatives à des questions prioritaires de constitutionnalité portant sur :

- le b) du 2°, devenu 3°, du II de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales (Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France) (n° 2014-397 QPC) ;

- les dispositions du II de l'article L. 631-15 du code de commerce (Prononciation d'office de la liquidation judiciaire par le tribunal pendant la période d'observation d'un redressement judiciaire) (n° 2014-399 QPC) ;

- l'article L. 209 du livre des procédures fiscales (Frais engagés pour la constitution des garanties de recouvrement des impôts contestés) (n° 2014-400 QPC).

Acte est donné de ces communications.

3

RENOIS POUR AVIS

M. le président. J'informe le Sénat que la proposition de loi relative à la nocivité du diesel pour la santé (n° 496, 2013-2014), dont la commission des finances est saisie au fond, est

envoyée pour avis, à sa demande, à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique.

J'informe également le Sénat que la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques (n° 310, 2013-2014), dont la commission des affaires économiques est saisie au fond, est envoyée pour avis, à sa demande, à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique.

4

DÉBAT : « QUEL AVENIR POUR LES COLONIES DE VACANCES ? »

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur la question : « Quel avenir pour les colonies de vacances ? », organisé à la demande du groupe CRC.

La parole est à Mme Isabelle Pasquet, au nom du groupe CRC.

Mme Isabelle Pasquet. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les séjours de vacances appelés communément « colonies de vacances » ont incontestablement marqué notre mémoire collective. Des souvenirs nous renvoient à nos propres expériences, à celles de nos enfants – Pierre Perret en apporte un certain témoignage, certes très personnel, dans sa chanson.

Mais les « colos », ce n'est pas simplement « youkaïdi youkaïda », c'est surtout une démarche qui a permis aux jeunes de nos villes, de nos départements, de nos entreprises, de partir en vacances et d'avoir accès à une forme d'éducation qui revendique son caractère populaire. En effet, si les premières colonies de vacances, en France comme ailleurs en Europe, ont été le fait de patronages tant religieux que laïques, elles avaient déjà, outre une vocation sanitaire évidente, une dimension sociale indéniable. Elles s'adressaient alors essentiellement aux enfants d'ouvriers, qui devaient faire face à des conditions de vie précaires, résultant notamment d'une urbanisation rapide, désordonnée, dont la finalité résidait plus dans la satisfaction des besoins industriels nouveaux que dans l'amélioration de la vie des ouvriers et de leur famille.

La Ligue de l'enseignement, créée en 1866 et fervent défenseur de l'école laïque, a largement contribué à l'organisation de séjours à destination des enfants et à vocation sanitaire, sociale, mais aussi éducative. La période de l'entre-deux-guerres, marquée par l'émergence de revendications nouvelles et par la volonté d'acteurs associatifs, mutualistes, syndicaux et politiques de construire une société plus

juste et plus solidaire, participera à l'amplification de ce mouvement. On peut même parler d'un basculement, car il s'agit non plus seulement de permettre aux enfants d'ouvriers d'accéder à des loisirs et à un environnement sain, mais de favoriser le développement personnel des jeunes. Pour cela, on avait besoin d'un encadrement formé. C'est ainsi qu'ont été créés les premiers centres d'entraînement, puis le réseau des CEMEA, les centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active, chargés notamment de former les animateurs.

Puisque les colonies ne sont pas seulement des lieux où les jeunes passent du temps, puisque les colonies sont des lieux d'éducation et de construction, alors il faut, comme à l'école, des règles de fonctionnement, et le personnel encadrant doit être formé. L'idée majeure est que les jeunes s'approprient des savoirs, dans un contexte qui n'est ni familial ni scolaire, dans le but de construire les citoyens de demain. Cet objectif explique pourquoi la mixité sociale est particulièrement importante.

Souhaitées par des structures non gouvernementales, les colonies de vacances et le mouvement d'éducation populaire auquel elles se rattachent recevront dès 1936 l'appui du Front populaire, avec la création du premier secrétariat aux loisirs et aux sports dirigé par Léo Lagrange. Les municipalités, essentiellement de gauche, s'engageront activement pour assurer les besoins de leurs populations, faisant des colonies un élément de leur politique en direction des jeunes, basée sur des valeurs de solidarité et de partage. Dans ce cadre, le mouvement d'éducation populaire est précurseur pour ce qui est de l'enseignement en faveur de la protection de l'environnement.

Le monde salarié n'est pas en reste et, progressivement, les comités d'entreprise dotés de budgets pour les activités sociales vont, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, participer eux aussi au développement des colonies de vacances.

Je profite de cette intervention pour dire combien la mesure envisagée par le ministre du travail de geler pendant trois ans les seuils sociaux serait dramatique. Vous n'êtes pas sans savoir, mes chers collègues, que les comités d'entreprise participent au financement des activités de loisir des salariés et de leurs enfants. Cette mesure, si elle devait être appliquée, se traduirait inmanquablement par une perte de pouvoir d'achat des salariés.

Mme Annie David. C'est sûr !

Mme Isabelle Pasquet. Municipalités, associations et comités d'entreprise ayant une volonté commune de permettre au plus grand nombre d'accéder à des séjours en dehors du cadre familial, en dehors des contingences financières, à mi-chemin entre vacances et éducation pour tous, les colonies se distinguent de l'école par le fait que les enseignements ne sont pas scolaires et les méthodes non académiques. On apprend par l'expérience, par le jeu ou le sport et par la rencontre avec les autres.

Comme le précise le dernier ouvrage publié par le conseil scientifique des Francas, intitulé *Éducation populaire, enjeu démocratique*, les colonies de vacances favorisent « l'émancipation de tous, par tous et pour tous, en citoyens-acteurs qui peuvent, dès lors, contribuer, par leur puissance sociale, à la transformation de notre société républicaine vers plus d'équité et d'humanité ». La meilleure illustration de la volonté des acteurs de l'époque est la formidable et ambitieuse expérience de la colonie des Mathes, en

Charente-Maritime, dont la commune d'Ivry a été à l'initiative, appelée aussi « la République des enfants ». Ces derniers étaient appelés à appliquer durant leurs séjours les principes démocratiques, en élisant parmi eux leurs représentants chargés de travailler avec les encadrants à la résolution des petits conflits et des questions d'organisation.

On voit comment, à travers un projet éducatif ambitieux, se conjugue un partage complémentaire entre « savoirs établis » et « savoirs démocratiques » avec l'objectif de faire participer activement des jeunes à la construction d'une société respectueuse de chacun et de son environnement.

Compte tenu de cet objectif ambitieux, vous comprendrez, mes chers collègues, que le groupe communiste républicain et citoyen ait souhaité inscrire à l'ordre du jour du Sénat la question de l'avenir des colonies de vacances. D'une part, l'ambition des colonies de vacances nous semble plus que jamais d'actualité ; d'autre part, la question de la pérennisation des colonies, confrontées à une logique marchande qui s'oppose au tourisme social, dans un contexte marqué par la réduction des aides financières allouées par les pouvoirs publics, se pose de plus en plus.

Si les facteurs sont variés, le constat est clair : malgré l'apport singulier pour les jeunes, le nombre de colons est chaque année en nette diminution. Si l'on recensait 100 000 enfants ayant séjourné en colonie de vacances en 1913 et 1 million en 1955, l'ensemble des observateurs constate la réduction de leur nombre depuis la fin des années quatre-vingt-dix. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs souligne deux réalités : premièrement, les jeunes sont moins nombreux à partir, singulièrement dans les classes populaires ; deuxièmement, les séjours sont plus courts.

Force est de constater que ce déclin est d'abord d'ordre économique. Lorsque l'on interroge les familles, la première raison donnée au fait de ne pas envoyer leurs enfants en colonies de vacances est majoritairement celle du coût du séjour. Ce déclin coïncide avec la période de crise économique qui pèse non seulement sur les familles, mais aussi sur les municipalités.

Les acteurs du tourisme social – municipalités, associations, comités d'entreprise – qui veillaient à ce que les centres de vacances soient des lieux de rencontre des différentes réalités sociales sont aujourd'hui concurrencés par une offre marchande plus coûteuse, plus spécialisée et élitiste. Comme le précise Laura Lee Downs, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, auteur de *l'Histoire des colonies de vacances de 1880 à nos jours*, ce déclin coïncide avec l'arrivée d'une offre marchande sur ce secteur qui va concurrencer la colonie classique avec son projet éducatif construit autour de la mixité sociale de la communauté enfantine et le vivre ensemble. Pour ces organismes, la rentabilité passe avant le projet éducatif.

Le prix d'une semaine de vacances en colonie coûte entre 400 et 600 euros par enfant, avec un coût moyen à la journée de 63 euros. Selon M. Jean-Louis Deroussen, président de la Caisse nationale des allocations familiales, la CNAF, un séjour de douze jours dans un centre de vacances agréé par les caisses d'allocations familiales revient en moyenne à 574 euros. Il s'agit d'une somme importante, trop lourde pour des familles modestes pour lesquelles, malheureusement, les préoccupations quotidiennes – se loger, se nourrir, se vêtir – l'emportent sur le droit aux vacances, et

ce d'autant plus que la participation de la caisse d'allocations familiales aux séjours en colonies a nettement diminué au cours des années ; j'y reviendrai ultérieurement.

Pour autant, ce n'est pas la seule cause. Les colonies associatives, communales ou gérées par des comités d'entreprise connaissent également un accroissement important des prix, de telle sorte que la vocation sociale est de plus en plus difficile à exercer.

L'autre constat que nous pouvons faire est le raccourcissement de la durée des séjours. Au summum de la fréquentation des centres de vacances, en 1995, toutes périodes confondues, le ministère comptait 28 millions de nuitées. Depuis lors, ce nombre n'a cessé de diminuer, à un rythme beaucoup plus rapide que la diminution du nombre de départs. En 2011-2012, le ministère ne comptait plus que 14 millions de journées enfants en centre de vacances. Cet effondrement de la fréquentation est dissimulé par une moindre baisse du nombre de départs, évaluée à 15 % durant la même période. La durée moyenne des séjours de plus d'une semaine n'a cessé de se réduire, passant de dix-sept jours en 1994 à moins de dix jours aujourd'hui, les durées les plus pratiquées étant désormais de cinq à huit jours. Les séjours de deux semaines complètes représentent encore 20 % de l'offre. En revanche, les séjours de trois et quatre semaines, qui étaient la norme pendant l'âge d'or des colonies, sont en voie de disparition.

Reconnaître ces deux réalités, c'est de fait s'engager dans la voie de la réflexion pour retrouver le succès populaire des colonies d'hier, dans l'intérêt des enfants et de notre société. Toutefois, les réponses sont parfois plus complexes qu'elles ne semblent l'être de premier abord.

Bien entendu, personne ne peut nier que le coût de l'organisation des colonies de vacances a augmenté, et dans des proportions importantes. C'est une conséquence de l'augmentation du coût de l'hébergement, des prix de l'alimentation ou encore de l'énergie. C'est également une conséquence de l'accroissement du nombre et de la qualité des équipes encadrantes.

À la suite d'une décision rendue le 14 octobre 2010, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que si l'activité de moniteur pouvait bien figurer au nombre des dérogations au repos quotidien de onze heures admises par la directive sur le temps de travail, le système français ne comportait pas les mesures de compensation ou de protection appropriées exigées par cette même directive pour qu'une telle dérogation puisse être admise. Afin de mettre en conformité la législation nationale avec le droit européen, la proposition de la loi Warsmann de simplification du droit, définitivement adoptée le 29 février dernier, organise pour les animateurs et directeurs occasionnels de séjours de vacances un régime dérogatoire au droit du travail adapté aux contraintes organisationnelles du secteur. Son article 124, introduit par le biais d'un amendement du député UMP des Hauts-de-Seine, Pierre-Christophe Baguet, permet de déroger à la règle du repos quotidien pour les titulaires d'un contrat d'engagement éducatif, ou CEE, intervenant dans le cadre de séjours avec hébergement.

Cette solution est contestée, notamment par des associations d'employeurs, dans la mesure où elle contribuerait à augmenter le prix des séjours. D'où la proposition, que l'on retrouve dans le rapport remis à l'Assemblée nationale, de remplacer le statut de salarié par celui de bénévole indemnisé. Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, « ce volontariat

s'adresserait à toute personne d'au moins dix-sept ans qui veut s'engager dans une mission d'intérêt général à finalité éducative auprès d'une personne morale à but non lucratif agréée pour l'accueillir. Selon les termes posés par la plateforme du volontariat de l'animation, "tout au long de la vie, le volontaire peut s'engager pour une durée annuelle limitée et fractionnable". »

Cette proposition, tentante *a priori* parce qu'elle aurait pour effet de réduire le coût des colonies de vacances, nous paraît, au groupe CRC, constituer une solution trop simple, voire simpliste au regard des enjeux – le rétablissement d'un droit effectif aux vacances pour tous et dans la mixité sociale – et des difficultés réelles qui excèdent de loin la question de la rémunération ou des règles d'encadrement.

Je voudrais, avant d'aller plus loin dans mon raisonnement, rappeler quelques évidences. Ce qui a contribué au succès des colonies de vacances, c'est le fait que les enfants gagnaient en maturité, en autonomie, que l'expérience de la vie en collectivité autour d'adultes référents, formés aux besoins spécifiques des jeunes enfants et adolescents, disposant de savoirs pédagogiques, permettait aux jeunes de se développer dans le respect des règles communes.

Mais les parents veulent également avoir la certitude que les activités s'effectuent en toute sécurité et que la vie ou la santé de leurs enfants n'est pas en danger lorsqu'ils participent à une colonie de vacances. Ces préoccupations sont légitimes, mes chers collègues, vous en conviendrez. C'est la raison pour laquelle je ne pense pas qu'il faille, au prétexte d'une réduction de coût, réduire nos exigences en termes de qualité des prestations « hôtelières », des activités proposées ou de l'encadrement. Le débat sur les colonies de vacances ne se limite pas à un problème de coût. Plus largement, nous avons à nous interroger sur le modèle social dans son ensemble que nous voulons pour nos enfants.

Cela étant, le rapport de la mission commune d'information semble faire du statut des animateurs une question cruciale. Paradoxalement, il souligne également, et cela me paraît extrêmement important, que le « repli des classes populaire et moyenne sur les séjours en centres de loisirs ou sur les vacances familiales serait moins dû, selon les organisateurs de séjours, à la hausse des prix qu'à la réorientation des aides sociales au départ en colonies ». Le rapport précise, et c'est à mes yeux un élément central, que « la diminution de ces aides directes et indirectes a augmenté le coût résiduel du séjour pour des familles qui n'ont plus les moyens d'envoyer leurs enfants en colonies sans une aide substantielle ». On ne saurait mieux dire !

Au titre de cette réorientation des subventions publiques, comment ne pas souligner la diminution notable des aides accordées par la CAF et notamment la suppression des « bons vacances » ? Selon une étude de l'Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes parue dans son bulletin de décembre 2005, dix ans après le début de la crise des colonies de vacances, il y aurait une relation directe et déterminante entre la disparition des bons vacances auparavant distribués par les caisses d'allocations familiales et la baisse de fréquentation des colonies.

Cette réorientation de la participation financière de la CNAF est en réalité la conséquence d'une circulaire d'orientation des dépenses d'aide sociale publiée par la CNAF. La Caisse, constatant la stagnation de ses recettes et la faible efficacité sociale des bons vacances, a choisi de revoir

l'usage des ressources affectées du Fonds national d'action sanitaire et sociale, le FNASS, comme celui des fonds laissés à la discrétion des conseils d'administration des caisses.

Ces réorientations dans les priorités de la CNAF apparaissent dès le début des années quatre-vingt et s'accroissent au fur et à mesure que les mécanismes d'exonération de cotisations sociales croissent. Je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, notamment en ma qualité de rapporteur de la branche famille, cette branche, à travers sa caisse, est la principale victime de cette politique.

Alors que nous nous apprêtons à examiner le projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative, qui entérinera sans doute le pacte conclu entre le Gouvernement et le MEDEF, avec à la clef plusieurs milliards d'euros d'exonérations de cotisations patronales supplémentaires, je veux redire que toute suppression de ressources a des conséquences sur les familles, singulièrement sur les familles modestes. La politique de réduction des cotisations sociales à la charge des employeurs menée en continu depuis plus de vingt ans a un prix : celui de la réduction du champ de la solidarité nationale, celui de la perte d'ambition d'un système formidable et émancipateur né à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, celui du sacrifice d'un droit pourtant fondamental des vacances pour tous et entre tous.

De surcroît, comme le rappelle en substance le Haut Conseil de la famille, c'est sans compter l'impact de la réforme des rythmes scolaires.

M. Jean-Claude Lenoir. Ah !

Mme Isabelle Pasquet. Dans son avis, adopté le 5 février 2013, il attire l'attention sur la croissance des besoins de financement des accueils de loisirs et des autres activités périscolaires qui découlera de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires.

À l'opposé des coupes envisageables à la suite de l'application du pacte de responsabilité, le Haut Conseil invite le Gouvernement à renforcer le financement de la CNAF à hauteur de 1 milliard d'euros simplement pour faire face aux besoins issus de cette réforme. Nécessairement, de nouveaux choix devront être opérés. Comme M. Philippe Didier-Courbin, adjoint à la directrice générale, chef du service des politiques sociales et médicosociales, nous l'explique : « Nous souhaitons que les caisses soutiennent ces départs, mais il y aura sans doute, de leur part, une prédilection en faveur des centres de loisirs en raison de l'aménagement du temps scolaire. »

Tout cela me conforte dans l'analyse qui est celle de mon groupe : il est urgent de rebâtir un nouveau pacte social, ambitieux et solidaire, capable de renforcer la sécurité sociale plutôt que d'assister à son délitement progressif. C'est ce constat qui nous conduira prochainement, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative, à nous opposer à la réduction des cotisations patronales et à proposer un financement alternatif, solidaire, faisant enfin de la satisfaction des besoins de notre population la ligne conductrice des politiques que nous avons à mener.

Autre source d'inquiétude pour notre groupe : le mauvais sort réservé aux communes. J'ai déjà eu l'occasion de rappeler que, dans le passé, avec le Front populaire, et plus encore au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les communes avaient largement investi le champ des loisirs et n'avaient pas hésité à acquérir des terrains et des structures pour construire

leurs propres colonies de vacances. Certaines d'entre elles, je pense par exemple à la mairie de Gennevilliers, n'avaient pas hésité à instaurer une modulation des prix en fonction de la situation financière des familles, introduisant pour la première fois un quotient familial dans la fixation des tarifs des colonies. Cette décision du maire, faut-il le rappeler, avait été attaquée par le préfet au motif qu'elle était discriminatoire, contraire aux principes régissant les services publics. Le recours fut cassé par la juridiction administrative, ouvrant ainsi le chemin à une pratique aujourd'hui répandue dans les communes qui conservent des colonies. Cependant, force est de constater que celles-ci sont de moins en moins nombreuses. Là encore, il s'agit clairement d'une question de choix politique et de détermination des élus locaux à assurer, pour leur population, un droit effectif aux vacances pour tous, des vacances qui ne sont pas uniquement un lieu de détente, mais un lieu de construction culturelle, un lieu d'épanouissement, un lieu qui apprend à vivre ensemble.

À l'avenir, la question du maintien de ces lieux se posera nécessairement, y compris pour les plus déterminés des élus locaux. Le gel des dotations, le recul de la solidarité nationale ne sont pas sans conséquence sur les communes les plus modestes qui, demain plus encore qu'aujourd'hui, seront contraintes d'opérer des choix et de réaliser des coupes, y compris en supprimant des postes qu'ils estiment essentiels, sans compter l'impact sur l'activité économique dans les communes à vocation touristique.

Vous le voyez, mes chers collègues, l'avenir des colonies de vacances est étroitement lié à la question de l'évolution de notre pacte social. Pour notre part, nous sommes défavorables aux mesures préconisées par certains, tendant à réduire plus encore les droits et les rémunérations des moniteurs ou à en rabattre sur les conditions d'encadrement des jeunes colons. Je pense notamment à la mesure, proposée par la mission d'information de l'Assemblée nationale, consistant ni plus ni moins à substituer au statut actuel des moniteurs un statut de bénévoles.

Je n'ai plus guère de temps pour évoquer, comme je souhaitais le faire à ce stade de mon intervention, l'accident survenu à l'étranger dans lequel deux adolescentes ont trouvé la mort. Cet accident, extrêmement grave, doit nous interroger sur les conditions d'accueil et d'organisation des séjours, notamment lorsqu'ils ont lieu hors de France. Je souhaiterais avoir votre sentiment, madame la ministre, sur ce sujet.

Pour conclure, je voudrais dire que nous sommes convaincus qu'il faut de toute urgence prendre une mesure forte, de nature à assurer la pérennité financière des colonies de vacances. Le rapport de l'Assemblée nationale préconise l'instauration d'une taxe sur l'hôtellerie de luxe, dont le produit pourrait être affecté à un fonds national. Cette mesure nous semble pouvoir apporter un bol d'air salubre au dispositif des colonies et aux familles. Je voudrais également connaître la position du Gouvernement quant à cette proposition. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. François Fortassin.

M. François Fortassin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le temps des « jolies colonies de vacances » chères à Pierre Perret, qui ont illuminé notre jeunesse, semble, hélas ! terminé. En effet, selon les chiffres fournis par l'Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes, l'attrait pour les colonies de vacances

ne cesse de diminuer depuis près de deux décennies, le dernier pic de fréquentation remontant à 1995. La fragmentation des séjours, apparue dans les années quatre-vingt-dix, a compliqué le comptage, mais le nombre de nuitées est un indicateur très parlant ; or ce sont 28 millions de nuitées qui ont été recensées en 1995, contre 14 millions pour les années 2011 et 2012. C'est dire l'effondrement de l'attrait pour les colonies de vacances !

Cette baisse très significative a bien sûr remis en cause l'engagement financier de l'État, des collectivités locales et des comités d'entreprise, qui étaient les principaux soutiens aux associations organisatrices de séjour.

En tant qu'élu local, il suffit de se référer aux réalités de terrain pour s'en convaincre. De nombreuses communes, qui avaient acquis des centres de vacances en bord de mer ou à la montagne, les ont revendus ou reconvertis. Le site Belles demeures de France propose des annonces de petits châteaux indiquant clairement « colonie de vacances à vendre ». Mon département des Hautes-Pyrénées est naturellement affecté par ce phénomène d'extinction des centres de vacances, lié au coût croissant des réparations, qui, de ce fait, ne peuvent être effectués.

L'âge d'or des colonies de vacances est donc derrière nous, en particulier cette période de l'après-guerre durant laquelle on voyait des trains remplis d'enfants partant en « colo » se diriger vers des lieux de séjour dont le nombre, en 1951, atteignait près de 13 300 centres.

Devenus adultes, tous n'ont sans doute pas gardé la nostalgie des « colos », mais celles-ci ont globalement rempli un rôle social, qu'il convient de saluer et de perpétuer.

Si, à l'origine, leur organisation était guidée par des considérations hygiénistes, voire confessionnelles, elles ont ensuite été massivement récupérées par des associations laïques. Elles ont alors intégré des enjeux éducatifs, les ayant rendues beaucoup plus attrayantes pour toutes les classes sociales, ainsi que pour les autorités publiques qui leur ont longtemps apporté un soutien prioritaire.

Toutefois, plusieurs facteurs ont porté un coup d'arrêt à cette évolution, et l'adaptation aux nouvelles périodicités de vacances, avec le développement des « mini-camps » de moins d'une semaine dans les centres de loisirs communaux ou les camps de scouts, n'a malheureusement pas compensé ce phénomène.

Nos collègues députés Annie Genevard et Michel Ménard ont recensé ces facteurs dans leur rapport d'information datant de 2013, dans lequel ils avançaient « 21 propositions pour les "colos" du XXI^e siècle ». Nous ne pouvons bien entendu que partager leur constat.

Précisons tout de même que, si certains éléments sont mesurables, d'autres ne le sont pas. Ainsi, l'attrait décroissant des enfants pour les colonies de vacances peut s'expliquer par une raison toute simple : on est tenu d'y respecter des horaires, notamment de lever, alors que les familles font parfois preuve d'un grand laxisme dans ce domaine.

Reste que le coût est l'une des raisons souvent avancées par les familles. En effet, pour s'adapter aux nouvelles exigences de la société, les organisateurs de colonies ont dû proposer des formules plus coûteuses. L'enfant du XXI^e siècle n'est plus celui du milieu du XX^e siècle, que l'on faisait marcher dans la campagne au seul rythme d'« un kilomètre à pied, ça use les souliers » ! Aujourd'hui, avec ce genre de propositions, vous ne risquez pas d'attirer le chaland... (*Sourires.*) Certes le

développement des séjours thématiques, souvent orientés sur un sport ou l'apprentissage d'une langue étrangère, a répondu à une nouvelle demande. Malheureusement, cette offre s'adresse aux milieux sociaux favorisés, que ce soit sur le plan matériel ou sur le plan culturel. Les milieux les plus modestes en sont exclus ou, du moins, n'affichent pas un attrait considérable pour ce genre d'activités.

Comme cela a déjà été indiqué, il faut désormais compter 400 à 600 euros par semaine, soit un coût moyen de 63 euros par jour. On est loin des 10 à 15 euros par jour demandés pour les séjours de scoutisme, et même des 35 euros exigés pour une journée en centre de loisirs sans hébergement, du type des centres aérés. Il semblerait que cette hausse s'explique en partie par la réorientation des aides sociales. Prenant acte de la désaffection des enfants pour les colonies, dans leur format traditionnel, les caisses d'allocations familiales ont favorisé les aides aux séjours de proximité, à travers le soutien aux accueils de loisirs et aux familles. On peut difficilement le leur reprocher, car elles ont inscrit leur politique dans une tendance, qui, certes, a peut-être accentué le phénomène de désaffection pour les colonies, mais a laissé progressivement entrer celles-ci dans une logique commerciale.

Le même phénomène s'observe au niveau des comités d'entreprise, qui privilégient les aides financières directes aux familles, par le biais des chèques-vacances, par rapport au maintien de grands centres. Ainsi, si la SNCF a conservé ses 45 centres et propose encore des départs en vacances pour 15 000 enfants, La Poste, quant à elle, a cédé tout son patrimoine et n'a plus de colonies de vacances.

J'ajouterai que la multiplication des normes d'encadrement imposées par l'État a ajouté aux difficultés des associations, alors que, contrairement à une idée reçue, les colonies sont moins accidentogènes que le milieu familial ou amical.

En schématisant un peu, il résulte de tous ces éléments un système à deux vitesses comprenant, d'un côté, un secteur associatif et caritatif qui propose des garderies d'été très demandées en milieu périurbain ou des « journées à la mer » pour les enfants des quartiers fragiles et, de l'autre, une offre commerciale de colonies thématiques réservées aux enfants les plus favorisés. Dans ce contexte, les enfants des classes moyennes sont souvent écartés.

J'évoquais précédemment le moindre attrait pour les colonies de vacances du fait d'une discipline plus difficilement acceptée. À l'approche des vacances d'été, ce débat, fort opportun, doit sensibiliser le Gouvernement sur la nécessité de donner une nouvelle ambition à la politique d'aide au départ en vacances. C'est en tout cas une préoccupation pour nous, radicaux de gauche. Les inégalités persistantes dans l'accès aux vacances constituent une brèche du pacte social républicain. Parce que les vacances contribuent à la cohésion des liens familiaux et sociaux, elles doivent devenir un droit fondamental.

Je rappellerai à ce titre l'action de Sylvia Pinel, qui, lorsqu'elle avait en charge le secteur du tourisme, se proposait de « lutter contre la fracture touristique ». Compte tenu de la permanence de l'État dans ce pays, madame la ministre, mes collègues et moi souhaitons ardemment que vous repreniez ces idées à votre compte. Le départ en vacances des enfants est une grande cause, qui, indépendamment de nos sensibilités, doit nous rassembler tous !

Face à ce problème d'importance, il faut essayer de trouver des solutions pour redonner aux enfants le goût des colonies de vacances, et cela ne passe pas forcément par des moyens financiers supplémentaires. D'autres leviers sont nécessaires, que je n'hésiterais pas à préciser si je les connaissais ! Je me contente donc simplement de faire l'observation suivante : lorsque les travaux de modernisation sont réalisés, l'offre peut intéresser les adultes qui, enfants, ont fréquenté les colonies de vacances – ceux-ci savent que l'on trouve beaucoup de plaisir dans ces séjours, moins onéreux qu'en hôtellerie traditionnelle, à la montagne, à la mer ou à la campagne –, mais cette solution est insuffisante pour relancer le dispositif. C'est pourquoi, madame la ministre, il nous faut faire collectivement preuve d'imagination. Mais vous avez pour vous un argument que je n'ai plus, celui de la jeunesse ! (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je tiens au préalable à remercier le groupe CRC d'avoir porté ce sujet dans l'hémicycle. L'accès des enfants et adolescents aux vacances, dans une forme collective, demeure un sujet d'actualité et un enjeu central pour notre jeunesse et notre société. Je me demande d'ailleurs si, aux divers problèmes soulignés, fort justement, par Mme Pasquet, il ne faut pas ajouter celui du nom : le terme « vacances » fait toujours rêver, mais je ne suis pas certaine que ce soit encore le cas du mot « colonie » !

Selon l'Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes, un quart de la classe d'âge de cinq à dix-neuf ans est aujourd'hui exclue du départ en vacances, soit près de trois millions d'enfants et d'adolescents. C'est d'eux dont nous parlons aujourd'hui !

Dans un rapport, déjà cité, de juillet 2013, le député Michel Ménard dresse un état des lieux très alarmant de la fréquentation des colonies de vacances, en baisse depuis 1995, et ce indépendamment des indicateurs considérés : les journées, la durée ou le nombre d'enfants accueillis. Nous partageons ce constat d'une diminution des séjours collectifs corrélée à une très forte augmentation des inégalités.

Comment renforcer l'accès des mineurs aux loisirs et aux vacances ? Comment garantir un droit à des vacances pour tous sous une forme organisée ?

Selon nous, l'expérience du départ est fondatrice.

Partir ailleurs, en dehors de son milieu familial d'origine, ouvre à l'altérité, de même qu'à l'apprentissage de la vie collective à travers ses règles et ses contraintes. On trouve là des similitudes avec les classes de découverte, qui, malheureusement, sont également en diminution au sein de l'éducation nationale depuis 1999. Mais les colonies et les minicamps, pour leur part, ont lieu pendant les vacances : les enfants et les adultes, rassemblés pendant plus de temps, peuvent entrer en relation à un autre rythme autour de projets coconstruits et ainsi échanger, y compris sur la construction d'un futur proche.

Partir, c'est aussi faire l'expérience d'un autre lieu, quitter son horizon quotidien pour découvrir d'autres espaces : la mer, la montagne, des pays étrangers parfois, ou encore les espaces ruraux avec leur faune et leur flore. Des enfants qui découvrent d'autres lieux, d'autres cultures, qui font l'expérience de la vie en collectivité et participent à des projets collectifs pourront mieux se projeter et imaginer un parcours

de vie. Ils auront plus de facilité à entrer dans cette dynamique de « projet » si souvent valorisée de nos jours, y compris à l'école.

La baisse de la durée des vacances et du nombre de séjours frappe plus fortement les familles aux revenus les plus faibles et s'étend aujourd'hui aux classes moyennes, voire parfois aux classes supérieures, les parents renonçant à ce type de séjours pour leurs enfants en cas de chômage. Les difficultés économiques sont plus fortement ressenties par les familles des milieux populaires et modestes, c'est une évidence.

Comme cela a déjà été dit ici, il est probable que le changement de système mis en place pour les animateurs depuis 2011 ait quelque peu fragilisé le système. Ce changement a de fait induit une hausse des coûts des colonies de vacances, lesquelles sont peut-être devenues plus chères pour un certain nombre de familles. Cette explication vient s'ajouter à celles qu'a déjà données Mme Pasquet.

Pour nous, écologistes, deux leviers sont à actionner en priorité : refondre le paysage de l'animation et, dans un second temps, réfléchir à l'accompagnement et à l'aide au départ.

La réflexion sur la nécessaire refonte du paysage de l'animation doit aller de pair avec celles sur l'évolution des activités périscolaires et sur la professionnalisation des auxiliaires pour les enfants et les jeunes en situation de handicap, sans oublier celle sur les ESPE, les écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Dans ce contexte, le statut d'animateur volontaire pourrait trouver toute sa place. Il s'agirait d'un parcours limité dans le temps, permettant de découvrir une logique d'engagement dans des projets.

Un autre aspect mérite d'être souligné : les animateurs aujourd'hui souhaitent non pas plus de temps de repos, mais des rémunérations décentes. Peut-être la crise des vocations dans les colonies de vacances s'explique-t-elle par la faiblesse de leur rémunération ? Les directeurs de séjours préfèrent des animateurs impliqués, qui restent plus longtemps. Ils ne veulent pas passer leur temps à faire et à refaire des plannings, ce qu'ils font déjà beaucoup.

En outre, les associations, en tout cas celles qui nous ont contactés, sont favorables au statut de volontaire de l'animation. Elles souhaitent dans un premier temps une phase transitoire, durant laquelle plusieurs systèmes d'animation coexisteraient. Il est selon nous grand temps de repenser le statut des animateurs.

Il faut ensuite revoir l'accompagnement et l'aide au départ. L'accompagnement au départ doit se faire localement, en coconstruction avec tous les acteurs. Cette démarche nous semble extrêmement importante. Il faudrait organiser plus de coopération de proximité.

Le rôle des communes est essentiel. Les caisses d'allocations familiales jouent un rôle stratégique, cela a déjà été dit. Or le modèle économique et social des CAF a été très fortement fragilisé, comme l'a expliqué la première intervenante.

L'État prétendant ne plus avoir les moyens de financer les séjours en colonie de vacances, il faut se tourner vers d'autres acteurs et les associer à ces séjours collectifs : les fondations, même si nous avons des réserves les concernant, et les comités d'entreprise, qui jouent un rôle stratégique. Or si nous allons trop loin dans la modification des seuils sociaux, de moins en moins de comités d'entreprise seront opérationnels et de moins en moins de structures pourront aider les enfants à partir.

En conclusion, nous considérons qu'il est important de redonner aux vacances collectives que l'on appelait autrefois les colonies de vacances un rôle de premier plan. À cet égard, nous sommes favorables à la proposition n° 11 du rapport de Michel Ménard, qui préconise de « développer des réseaux territoriaux de départs des jeunes en séjours collectifs, permettant le partage du coût des séjours par le jumelage des collectivités, dans le cadre des projets éducatifs territoriaux ou bien en ravivant les jumelages européens et internationaux dans ce domaine ». Nous jugeons cette proposition intéressante, même si, comme toujours, les initiatives à l'international profitent davantage aux jeunes de milieux privilégiés qu'à ceux de milieux modestes.

En fait, le véritable problème de fond est celui des inégalités, lesquelles ont massivement explosé dans notre société. La question des colonies de vacances ne fait que refléter ces inégalités. Le non-départ « relègue » une partie de la jeunesse, celle qui a pourtant le plus besoin d'un espoir et d'un horizon. En tout cas, merci à nos collègues du groupe CRC d'avoir demandé l'organisation d'un débat sur cette question! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Dufaut.

M. Alain Dufaut. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, il est vrai que les colonies de vacances ont connu par le passé un grand succès. Créées à la fin du XIX^e siècle pour des raisons de santé publique – il s'agissait d'envoyer des enfants au grand air –, elles ont pris au XX^e siècle un sens éducatif, qu'il soit d'ordre laïque ou confessionnel. À partir de la Libération, l'État s'est impliqué dans leur développement, en transférant leur tutelle à l'éducation nationale et en leur consacrant des moyens importants.

Dans les années soixante, près de 1 400 000 enfants fréquentaient les séjours collectifs, soit 11 % des enfants âgés de cinq à dix-neuf ans. Nous sommes nombreux, cela a été dit ici, à avoir fréquenté à cette époque la « colo », moi le premier.

À partir des années soixante-dix, l'éducation nationale s'est désengagée de leur fonctionnement en faveur du ministère des sports, la fonction éducative des colonies étant passée de mode. La société ayant évolué et les familles partant de plus en plus en vacances, le nombre de séjours d'été a considérablement diminué.

Une seconde phase de croissance a succédé à la première, les colonies prenant cette fois la forme de courts séjours pendant l'année. Soumises à un nouvel impératif de rentabilité, elles ont dû s'adapter aux demandes des parents, qui recherchaient pour leurs enfants non plus seulement l'apprentissage de la vie en collectivité, mais un accès à des activités culturelles et sportives ou à des loisirs. Les offres sur catalogue se développent.

Leur économie prospéra, le taux de départ des enfants âgés de cinq à dix-neuf ans atteignant 14 % en 1995, comme l'a indiqué François Fortassin. Pourquoi ce taux n'était-il plus que de 7,5 % en 2011 ? Que s'est-il passé et quelles sont les conséquences de cette désaffection ?

Une mission d'information créée par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale s'est penchée sur cette question et a rendu ses conclusions en juillet 2013, ce qui a conduit à l'inscription de ce débat à l'ordre du jour du Sénat par nos collègues du groupe CRC.

Le rapport identifie plusieurs causes à la baisse de fréquentation des colonies de vacances.

Tout d'abord, il y a des raisons d'ordre financier. L'augmentation du prix des séjours en colonie de vacances, la suppression des subventions de l'État et de la sécurité sociale, ainsi que le retrait des comités d'entreprise, dernier soutien des colonies, qui abandonnent souvent l'achat de séjours collectifs au profit de l'octroi de chèques-vacances, expliquent cette baisse de fréquentation.

Ensuite, il est vrai que les parents sont devenus réticents à envoyer leurs enfants en colonie, car ils craignent pour leur sécurité et doutent parfois des conditions d'accueil. Ils privilégient bien souvent les centres de loisirs des communes, qui accueillent habituellement leurs enfants et proposent des mini-camps de vacances.

Enfin, les contraintes administratives et réglementaires sont devenues de plus en plus importantes, notamment en matière de sécurité ou pour appliquer les nouvelles normes d'accessibilité. Dans le domaine de l'animation, les contrats d'engagement éducatif ont été mis en cause par la jurisprudence européenne et par celle du Conseil d'État, car ils ne garantissaient ni un statut ni un temps de repos satisfaisants pour le personnel encadrant. Il en a résulté une insécurité juridique et des surcoûts pour les organismes qui se sont mis aux normes. Aujourd'hui, le public des colonies de vacances est donc de plus en plus segmenté. Une population en grande difficulté bénéficie d'aides ciblées pour des séjours peu onéreux, tandis que les familles aisées s'adressent à des opérateurs privés proposant des prestations attrayantes.

Mme Maryvonne Blondin. Eh oui !

M. Alain Dufaut. Quant aux classes moyennes, privées d'aides et de ressources suffisantes, elles ne trouvent finalement pas leur place dans ces dispositifs.

Les colonies de vacances sont donc manifestement en perte de vitesse. Cette situation, nous le pensons tous, est infiniment regrettable : tout d'abord, parce que les colonies sont un espace de socialisation et d'expérimentation important pour les jeunes ; ensuite, parce qu'elles sont bien sûr un outil de mixité sociale, comme l'était autrefois le service militaire. N'oublions pas non plus qu'elles participent au développement du tourisme et à l'économie des territoires, notamment ruraux ou de montagne. Enfin, leur perte de vitesse est regrettable sachant que près de trois millions d'enfants et de jeunes aujourd'hui ne partent pas en vacances. Ce phénomène est grave. Je pense donc que l'État doit retrouver un rôle actif d'incitateur au départ en colonie de vacances et assurer le maintien des centres de vacances sur l'ensemble du territoire national.

Cependant, les solutions préconisées dans le rapport de l'Assemblée nationale à ce sujet reposent parfois sur des financements difficilement mobilisables, qu'il s'agisse d'une taxe supplémentaire sur les vacances familiales ou de la récupération des aides sociales distribuées par la CAF. L'obligation pour les très petites entreprises de proposer des chèques-vacances me semble également difficilement envisageable, surtout en cette période de crise.

Quant à la taxation de l'hôtellerie de luxe, outre le fait que cette proposition me semble particulièrement démagogique et stigmatisante, elle viendrait incontestablement fragiliser un secteur économique dont les activités participent au développement du tourisme en France. Que proposez-vous à ce sujet, madame la ministre ? Je sais que la réponse n'est pas

facile. Sans doute faut-il travailler dans une nouvelle direction et innover afin de rendre de nouveau ces séjours plus attractifs. Le succès, pour ne pas dire le regain des camps de scoutisme, qu'ils soient confessionnels ou laïques, doit nous faire réfléchir aux valeurs et à la forme de loisirs que les familles privilégient aujourd'hui.

Si je suis réticent concernant certaines propositions du rapport, je m'associe volontiers à la demande de repenser le statut des animateurs. Ce point est certainement l'un des plus cruciaux.

L'épisode juridique concernant les repos journaliers a bien montré la nécessité d'une réforme. Pour être en conformité avec le droit européen et la jurisprudence du Conseil d'État, les centres doivent garantir aux animateurs onze heures consécutives de repos quotidien, ce qui est bien sûr incompatible avec la réalité, leur présence auprès des enfants incluant habituellement les nuits. Compte tenu des coûts, que vous connaissez, madame la ministre, qu'entraîne le respect de la législation, de nombreux centres préfèrent aujourd'hui être en situation irrégulière ou même annuler des séjours.

Les mouvements d'éducation populaire demandent donc la création d'un statut de volontaire de l'animation, rompant ainsi avec la réglementation du travail salarié, ce qui clarifierait la situation et constituerait par ailleurs une certaine reconnaissance de leur expérience. Que pensez-vous de cette proposition, madame la ministre? Plus globalement, quelles mesures envisagez-vous de prendre afin de permettre à tous les enfants d'accéder à des vacances, qu'elles soient d'ailleurs collectives ou familiales?

Les colonies de vacances sont un modèle ayant déjà beaucoup évolué. Comment comptez-vous les aider à surmonter la crise qu'elles traversent actuellement? Indépendamment d'une certaine nostalgie des « jolies colonies de vacances », je pense que le sujet mérite que l'on s'y intéresse. Il représente un enjeu important pour notre jeunesse et l'économie de nos collectivités. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, de l'UDI-UC, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, dans le contexte économique, social et politique que nous connaissons, la tenue d'un débat sur les colonies de vacances peut surprendre. Est-il opportun, à la veille des vacances d'été, de s'interroger sur ce sujet alors que nos concitoyens attendent des réponses aux questions les plus urgentes liées à leur quotidien? Autrement dit, la question première n'est-elle pas « comment boucler les fins de mois? », plutôt que « où et comment partir en vacances? ». De plus, à l'heure où l'on nous reproche un excès de lois et de réglementations et où une simplification se fait attendre, le législateur doit-il intervenir aussi sur le fonctionnement des colonies de vacances?

Mme Éliane Assassi. Ben oui!

M. Joël Guerriau. Je pense que oui, aussi surprenant que cela puisse vous paraître, chère collègue (*Sourires.*), tant les colonies de vacances sont d'un intérêt national. Elles sont un prolongement de l'éducation et une possibilité de nivellement des différences sociales pour les enfants dont les parents ne partent pas en congés. Un quart des enfants, cela a déjà été dit, ne partent pas en vacances. C'est le cas de 34 % des enfants d'ouvriers et de 50 % des enfants des familles les plus modestes.

Les colonies de vacances présentent un intérêt collectif double. D'une part, dans le prolongement de l'école, elles permettent un apprentissage privilégié de la vie en collectivité. Les séjours collectifs de mineurs apportent beaucoup aux enfants individuellement: une aération, une ouverture sur des activités nouvelles et de la sociabilité. D'autre part, et c'est fondamental, elles devraient constituer un temps de partage dans le cadre d'une mixité sociale.

Toutefois, au XXI^e siècle, les colonies de vacances ont bien changé. Elles ne sont plus forcément ce lieu et ce moment de brassage socioculturel, au contraire. Il semble ainsi que deux formes distinctes de colonies aient évolué: les unes, plus lucratives et thématiques, les autres de plus en plus réservées à un public social. Une autre réalité justifie notre action: l'érosion de la fréquentation des centres de vacances.

Le taux de départ des jeunes âgés de cinq à dix-neuf ans en séjours collectifs de vacances de plus de cinq nuits n'excède pas 7 %, alors qu'il s'élevait à 14 % en 1995. Les comités d'entreprise se sont progressivement désintéressés de cette formule, tandis que les offres devenaient plus spécialisées, sur des thèmes assez variés, et de plus en plus chères. À cela s'ajoute la suppression des subventions qui compensaient les écarts de revenus en aidant les familles modestes.

La mixité sociale n'est plus le point fort des colonies de vacances. Pour répondre aux attentes des clients, elles se sont spécialisées, et, en se spécialisant, elles ont segmenté l'offre et donc la fréquentation. L'essor des séjours thématiques provoque des tarifs élevés liés à la surenchère des offres. Par exemple, les séjours linguistiques sont hors de portée des enfants issus d'un milieu modeste. De leur côté, les familles aisées se détournent des colonies de vacances qui ne proposent pas un niveau d'activités répondant à leurs attentes. La conséquence est l'instauration d'un entre soi social des séjours, au détriment des enfants des classes moyennes, qui sont pourtant les garants de la mixité sociale.

Autre problématique de taille sur laquelle repose le débat d'aujourd'hui: le statut de l'animateur. La remise en cause du modèle économique des colonies de vacances s'accompagne d'une hausse des tarifs, puisque le coût d'un animateur salarié n'a rien à voir avec les pratiques de rémunération traditionnelle. Le statut de l'animateur s'est professionnalisé, ce qui entraîne des obligations contractuelles générant obligatoirement une hausse des coûts pour les organisateurs et une augmentation du prix des séjours pour les parents, d'où une baisse de la fréquentation.

Face à cette situation, trois propositions nous semblent prioritaires. La première a pour objectif de réinsérer la mixité sociale dans les colonies de vacances. Elle correspond aux cinq premières propositions du rapport du député socialiste Michel Ménard, qui est lui aussi nantais. Je tiens à rappeler que les colonies de vacances n'ont pas vocation à accueillir uniquement des publics segmentés. Pourtant, selon la puissance d'un comité d'entreprise ou les moyens d'une commune, le niveau des activités et la qualité des lieux d'accueil créent une hiérarchie sociale. Il me paraît donc primordial de faciliter l'accès du plus grand nombre, et notamment des classes moyennes, aux séjours collectifs. Même si, dans le contexte que nous connaissons, les marges de manœuvre financières restent faibles, il est de notre devoir de ne pas en faire supporter les conséquences aux jeunes générations.

Michel Ménard propose de créer un fonds national d'aide au départ en vacances collectives financé par une nouvelle taxe sur l'hôtellerie de luxe. La question est de savoir si ce fonds servira réellement la cause des séjours des jeunes des classes moyennes; espérons-le.

Une autre piste, plus opérationnelle pour soutenir les départs en vacances, est l'adaptation des chèques-vacances. Le fait que les chèques-vacances soient maintenant accessibles à tous les salariés, y compris ceux des entreprises de moins de cinquante salariés, qui ne possèdent pas de comité d'entreprise, est encore trop méconnu. Une visibilité plus large de cette offre permettrait d'optimiser le financement des séjours des enfants de salariés. Négocier avec l'Agence nationale pour les chèques-vacances, la création d'un chèque spécifique aux séjours collectifs pour les mineurs me semble une piste intéressante. Une campagne nationale de promotion des colonies de vacances couplée à l'instauration de chèques-vacances dédiés permettrait de donner un nouvel élan à la mixité sociale et à la fréquentation des séjours collectifs.

Le rapport de Michel Ménard propose également de demander à la SNCF de présenter une offre commerciale favorable au transport de groupes de mineurs plus adaptée aux contraintes des organisateurs de séjours. En tant que fils de cheminot ayant été à la fois colon et animateur, j'estime que la SNCF devrait en effet apporter sa pierre à l'édifice.

Le rapport formule ensuite huit propositions pour réorganiser les trop nombreux acteurs du secteur dans un réseau plus dynamique, mutualisant les moyens et bénéficiant de labels. C'est un immense chantier de concertation, d'association et d'entente. Qui pourra coordonner ces travaux sans créer de contraintes nouvelles dans un secteur où tous les acteurs se connaissent déjà bien mais n'ont pas, jusqu'à ce jour, manifesté la volonté de se regrouper?

Se pose aussi le problème des infrastructures. Les associations, les comités d'entreprise et les municipalités peinent à entretenir et à garder aux normes leur patrimoine immobilier destiné à accueillir les jeunes. Ces « colos » du bord de mer ou de la montagne sont vieillissantes et deviennent au fil du temps de véritables friches de loisirs; des exemples existent autour de nous. C'est toute la problématique des lois de mise aux normes concernant les bâtiments, l'accessibilité ou le littoral, qui engendrent des frais importants pour un usage saisonnier.

Il est frappant de comparer les moyens des colonies privées avec ceux des colonies qui dépendent de la gestion publique. Parlons du coût pour les parents qui ne bénéficient pas d'un comité d'entreprise puissant et doivent faire le choix entre un départ estival familial et l'inscription de leurs enfants dans un centre de vacances. Pour les familles les plus modestes, l'intervention coordonnée des caisses d'allocations familiales, les CAF, et des centres communaux d'action sociale, les CCAS, reste très efficace et permet le départ du plus grand nombre. En Loire-Atlantique, le dispositif VACAF prend en charge une part non négligeable des coûts: pour un quotient familial de 475 euros, c'est 75 % de la facture; pour un quotient familial compris entre 476 et 625 euros, c'est 65 %. Les municipalités et les comités d'entreprise ne répercutent pas entièrement le coût réel des prestations sur les usagers et modulent les participations en fonction de leurs quotients familiaux, mais les associations n'ont pas les moyens de procéder de la même façon.

La deuxième proposition est la réintroduction des finalités éducatives au cœur des projets portés par les colonies de vacances. Il est avéré que les colonies de vacances relèvent d'une forme d'éducation active. En parallèle à la reconquête de la mixité sociale, la réhabilitation de la finalité pédagogique de ces séjours sera complémentaire avec l'offre commerciale qui se développe pour un autre public.

Il semble pertinent d'engager une réflexion sur la complémentarité éventuelle entre les séjours collectifs des mineurs en période estivale et l'année scolaire, qui est désormais soumise aux activités pédagogiques périscolaires, lesquelles pourraient être regroupées lors de mini-camps. Concrètement, il faut soutenir les colonies de vacances qui mettent au cœur de leur projet des activités éducatives reconnues par l'État. Il est crucial de mettre en avant des activités qui répondent à l'objectif de favoriser le développement de l'enfant, comme l'apprentissage du vivre ensemble, les jumelages, déjà cités, ou encore l'initiation au développement durable. Des activités de proximité et de plein air ayant une valeur ajoutée éducative permettraient de rendre les séjours collectifs accessibles au plus grand nombre.

La troisième proposition concerne le statut de l'animateur. Faut-il instaurer un volontariat de l'animation, conformément à la proposition n° 20 du rapport de Michel Ménard? Un arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne en octobre 2010 a mis à mal le contrat d'engagement éducatif, qui donnait un statut dérogatoire aux moniteurs et directeurs de colonie de vacances et de centre de loisirs.

Je suis attaché à ce que les colonies de vacances restent encadrées par des jeunes qui souhaitent s'engager. Il faudrait au moins rester dans un cadre de mission d'intérêt général à partir du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur, le BAFA, et du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur, le BAFD, avec des rémunérations et des cotisations encadrées par la loi pour ces emplois saisonniers. Les titres ou équivalences nécessaires à l'encadrement des accueils sont nombreux. Si l'on s'arrête aux deux principaux, le BAFA et le BAFD, on constate que ces deux diplômes ont un coût élevé – il faut par exemple compter 1 060 euros pour les deux stages nécessaires à l'obtention du BAFD – au regard de leur temps d'utilisation relativement court: le maximum est de huit ans pour le BAFA – ce maximum est très rarement atteint – et de quatre ans pour le BAFD. Ces titres sont périssables et doivent être réactualisés régulièrement. Ils ne sont pas des diplômes professionnels et ne concernent que les animateurs et directeurs occasionnels.

Les conditions actuelles d'emploi sont problématiques. La législation est trop lourde et complexe, et son inspiration est exagérément sécuritaire. Le repos compensateur entraîne une augmentation de 20 % de la masse salariale. Revenons à l'esprit des colonies, qui repose sur le temps partagé entre les animateurs et les enfants. Avant de légiférer, il faut privilégier la négociation avec les partenaires sociaux.

Concernant le statut d'animateur bénévole, le rapport de Michel Ménard propose un volontariat de l'animation réservé au milieu associatif. Le moniteur s'acquitterait de manière désintéressée d'une mission d'intérêt général et recevrait en compensation une indemnité et une formation. Bien entendu, cette activité devrait rester occasionnelle, et il faudrait pouvoir valoriser l'expérience et les compétences acquises au cours de ce volontariat dans le parcours scolaire et professionnel.

Pour terminer, je veux dire que je regrette que le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, qui vient d'être discuté dans notre assemblée, n'aborde pas le sujet des colonies de vacances. Celles-ci peuvent devenir un secteur phare de l'économie sociale et solidaire si elles se regroupent, se structurent et se fédèrent, et si nous les faisons sortir du champ d'application des marchés publics ou, à défaut, si nous étendons aux appels d'offres les critères de mixité sociale et de finalité éducative des séjours.

Mes chers collègues, la situation des colonies de vacances est préoccupante. La prépondérance d'opérateurs à but lucratif contribue à l'augmentation des prix et à une course à la surenchère au niveau des offres, au détriment du sens premier des colonies de vacances, qui repose sur le vivre ensemble d'enfants de tous horizons sociaux et culturels. Les associations organisatrices auraient tout intérêt à adopter un statut juridique de groupement économique solidaire et à se recentrer sur des activités pédagogiques assumées.

Note groupe participera à la recherche de réponses permettant aux colonies de reprendre vigueur et de perdurer. Nous pensons que plusieurs pistes devraient être davantage creusées. Il s'agit en particulier d'accentuer l'aide aux familles les plus modestes, d'intervenir sur le coût de formation des animateurs et de faire en sorte que leurs diplômes deviennent une réelle valeur ajoutée en les incluant dans un dispositif de validation des acquis professionnels, et enfin de soutenir la réhabilitation du patrimoine. Nous remercions le groupe CRC d'avoir pris l'initiative de cet excellent débat. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe écologiste et du RDSE, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste.*)

5

SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION DU SÉNAT DU TADJIKISTAN

M. le président. Mes chers collègues, j'ai le très grand plaisir de saluer, au nom du Sénat tout entier, la présence dans notre tribune officielle d'une délégation du Sénat du Tadjikistan, conduite par M. Ubaydulloyev, président du Sénat du Tadjikistan et maire de Douchanbé. (*Mmes et MM. les sénateurs, ainsi que Mme la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports se lèvent.*)

Nous sommes particulièrement sensibles à l'intérêt et à la sympathie ainsi portés à notre institution.

Cette délégation est accompagnée par notre collègue Yves Pozzo di Borgo, président du groupe d'amitié France-Tadjikistan.

Au nom du Sénat de la République, je leur souhaite la bienvenue, et je forme des vœux pour que leur séjour en France contribue à renforcer les liens d'amitié entre nos deux pays. (*Applaudissements.*)

6

DÉBAT : « QUEL AVENIR POUR LES COLONIES DE VACANCES ? » (SUITE)

M. le président. Nous reprenons le débat sur la question : « Quel avenir pour les colonies de vacances ? », organisé à la demande du groupe CRC.

Dans la suite du débat, la parole est à M. Michel Le Scouarnec.

M. Michel Le Scouarnec. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les colonies de vacances font partie de la culture populaire au double sens du terme : elles ont accueilli et continuent d'accueillir des millions d'enfants et de jeunes, même si les statistiques montrent une régression de leur fréquentation, et, du point de vue socioculturel, elles offrent aux enfants des familles des catégories sociales moyennes et modestes la possibilité de prendre des vacances. Elles cultivent ainsi une vraie mixité sociale.

Nombreux sont ceux qui ont des souvenirs de colonies de vacances, des histoires à raconter, des photos à montrer ou des objets qui, tel le sac à dos, incarnent leurs expériences. Cet espace-temps est avant tout un lieu émotionnel, un lieu de rencontres, de disputes, d'amitié et parfois même d'amour...

Mme Éliane Assassi. C'est vrai !

M. Alain Dufaut. Eh oui !

M. Michel Le Scouarnec. J'ai moi aussi fait pas mal de colos... Celles-ci permettent une appréhension du monde concret, au rythme des transports collectifs, à la sueur de la marche à pied ou pendant les longues soirées enchantées par les veillées.

Les colonies de vacances sont passées d'une création par le secteur associatif à une appropriation par le secteur marchand, de la quasi-gratuité, grâce à l'encadrement par des bénévoles, aux séjours payants, suite à la professionnalisation des personnels. Ces derniers ont d'abord été très mal rémunérés ; peut-être l'avez-vous oublié, mes chers collègues. En 1969, je percevais 10 francs par jour. Sur les vingt-trois jours travaillés, j'ai gagné à peine 300 francs, soit moins du tiers du SMIC, qui s'établissait entre 900 et 1 000 francs par mois. C'était donc presque du bénévolat, d'autant que je dépensais la moitié de mon salaire pendant les journées de repos.

Sur les 12 200 organisateurs de séjours avec hébergement recensés en 2011, 8 300, soit 68 %, sont des associations, et seulement 3 500, soit 29 %, sont des collectivités territoriales.

Le rapport parlementaire sur l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs, déposé le 10 juillet 2013, fait un bilan de la situation actuelle des colonies de vacances. En préambule, il affirme que les colonies de vacances s'inscrivent dorénavant dans un nouveau contexte, la relation entre les jeunes et leur temps de loisirs s'étant considérablement transformée au fil du temps. Il pointe aussi un émiettement de la fréquentation des colonies depuis vingt ans. Le taux de départ des jeunes âgés de cinq à dix-neuf ans en séjours collectifs de vacances de plus de cinq nuits, c'est-à-dire en colonie de vacances, qui avait atteint 14 % en 1995 – cela représentait 28 millions de nuitées –, n'était plus que de 7,5 % en 2011. En outre, la durée moyenne des séjours a diminué. Cette évolution préoccupante mérite d'être soulignée et doit être mise en lien avec la hausse du prix des colonies. Il faut

compter entre 400 et 600 euros par enfant pour une semaine. Le coût journalier est compris entre 63 et 75 euros, selon la distance entre le domicile et le lieu de séjour.

Les vacances devraient être un droit pour tous. La crise actuelle est une menace qui pèse sur les budgets. La preuve, 30 % de nos enfants ne seraient jamais partis en vacances.

Cette situation est grave, car les besoins existent encore plus aujourd'hui qu'hier, du fait de la pauvreté grandissante, de l'extension du chômage de masse et de la précarité qui galope.

Les coûts ayant fortement augmenté, de l'ordre de 63 à 75 euros la journée, comme je l'ai dit précédemment, on assiste à un repli important des familles sur les centres aérés, les centres de loisirs sans hébergement ou les accueils de loisirs sans hébergement. Il faut dire que les communes et les CAF ont beaucoup investi ces dernières années, de même que pour l'accueil de la petite enfance.

Le coût de ces structures est très inférieur, car les communes, lorsqu'elles sont organisatrices, mettent en place un calcul des tarifs basé sur le quotient familial, avec quatre ou cinq tarifs permettant d'y assurer la mixité sociale. Néanmoins, à mon sens, elles n'ont pas la même portée que les colonies de vacances ou les classes de découverte.

Quant aux comités d'entreprise, ils ont peu à peu préféré se tourner vers des opérateurs à but lucratif pour les vacances des enfants de leurs salariés, délaissant la majeure partie des colonies traditionnelles organisées par des associations ou des collectivités territoriales.

Heureusement, certains comités d'entreprise continuent d'y croire et de s'y investir, comme celui de la SNCF, avec 14 000 enfants concernés, ainsi que des organismes tels que les associations de pupilles de l'enseignement public, les PEP. Ainsi, dans le Morbihan, les PEP 56 gèrent six centres de vacances, deux bases de voiles, soit 1 000 lits au total. En un an, ils accueillent 17 000 enfants ou adolescents, dont 13 500 en colos ou en classes de découverte. Malgré cet engagement exceptionnel, madame la ministre, il leur est promis la suppression, au minimum, d'un poste de direction.

Tous ces aléas, conjugués à l'augmentation des coûts, empêchent les jeunes qui en ont le plus besoin d'accéder à ces séjours. La réalisation d'un objectif de mixité sociale est ainsi compromise. C'est extrêmement préjudiciable pour leur avenir, car les centres aérés, malgré leur intérêt et le fait que les deux types de structures soient très complémentaires, sont loin de répondre aux mêmes objectifs que les colonies de vacances.

L'apport éducatif, la construction de l'autonomie, l'apprentissage de la vie en groupe ou en collectivité, l'éducation à la citoyenneté, le tout en dehors du cercle familial, c'est extra ! Il s'agit d'un apport comparable à celui d'une classe de découverte pendant la période scolaire. En effet, les deux formules permettent aux enfants de s'épanouir, car elles les placent en situation de réussite. Malgré mes réticences initiales, j'ai été convaincu, après l'avoir vécu à maintes reprises, que la classe de découverte permet de débloquent la plupart des enfants qui ont des difficultés, lesquels trouveront leur autonomie et seront mis en valeur grâce au sport ou à des activités d'éveil comme le chant.

Tous ces enfants ont besoin d'être valorisés, et rien n'est pire que de les laisser en échec devant une feuille blanche. Je le dis avec mon cœur, car j'ai souvent été très surpris par les changements provoqués par de telles expériences chez des

enfants en situation de blocage. De plus, le coût est moins élevé, car, bien souvent, les enseignants, aidés par des parents d'élèves ou des membres de l'amicale de l'école, encadrent les classes de découverte. Parfois, même, le maire est sollicité, ce qui contribue à le rajeunir... (*Sourires.*)

Mme Najat Vallaud-Belkacem, *ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.* C'est extra ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Michel Le Scouarnec. Je peux vous dire que c'est excellent, car les élus restent ainsi en lien avec le réel.

À l'heure où l'on parle de décrochage scolaire et d'échecs graves – de 15 % à 20 % des élèves – en commission ou dans la presse, il serait tout de même dommage de ne pas soutenir les colos. C'est d'abord à l'État de maintenir ses aides, car cette contribution à la réussite scolaire procure un très grand bénéfice pour la société et le budget de la France, ce que jamais personne ne dit ou n'évalue.

Les vacances, qui peuvent sembler normales pour certains, sont en réalité un véritable luxe pour une grande partie de la population. Pourtant, loin d'être anodines, elles peuvent jouer le rôle de déclencheur et de levier pour aider des familles en difficulté à reprendre une activité, à reprendre espoir, des initiatives, à retrouver la volonté de s'en sortir et de surmonter les obstacles. En effet, l'enfant qui part en colo peut aussi tirer sa famille vers le haut, mais le tout doit bien sûr être conçu dans une vision sociale, avec un accompagnateur et une aide financière appropriée.

S'agissant d'un formidable outil d'action et de promotion sociales qu'il ne faut pas sous-estimer, il nous semble particulièrement important aujourd'hui de réaffirmer une volonté de réappropriation des colonies par toutes les classes sociales en les revalorisant comme lieu de transmission privilégié de l'éducation populaire.

La vision des colonies de vacances que je décris n'est pas celle qui s'impose forcément aujourd'hui, et je le regrette.

L'éducation populaire, qui s'était fortement développée dans les années soixante, avait pour finalité la formation critique des citoyens dans une politique d'éducation large visant l'émancipation par des savoirs et des pédagogies d'éveil accessibles au plus grand nombre.

Face à cette situation, la tentation est grande de renoncer à la professionnalisation des animateurs, à cause de son coût, de réduire leurs droits en diminuant leurs salaires ou en augmentant leur temps de travail, voire de recourir au bénévolat. Ce serait un tort ! La question du coût des colonies et de l'accès des classes populaires à ces dernières ne se résout en aucun cas par la création de nouveaux travailleurs pauvres. Nous appelons donc les pouvoirs publics à mener des politiques sociales visant à favoriser le départ d'un maximum d'enfants et d'adolescents ; les colonies de vacances demeurant l'un des rares espaces de mixité et de cohésion sociales, il convient de les préserver, voire d'en augmenter le nombre.

L'intercommunalité en marche pourrait être un levier judicieux pour relancer le droit aux vacances pour tous dans l'esprit de la coopération des territoires, encore faudrait-il impulser cette idée novatrice.

En tout cas, rien ne pourra se faire si l'État ne se préoccupe pas d'urgence de l'avenir des centres de colonies de vacances.

Nous sommes plus inquiets aujourd'hui qu'hier avec la réduction très forte des dotations aux communes et à l'ensemble des collectivités territoriales, d'autant que des charges nouvelles vont leur incomber, notamment avec la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires. Je ne suis pas contre, mais il faut trouver l'argent !

Permettez-moi de donner quelques recettes pour obtenir une réduction des coûts. Tout d'abord, il peut être envisagé de limiter l'éloignement des centres de séjours et de négocier des tarifs très privilégiés avec la SNCF. En outre, les CAF devraient fléchir des crédits plus importants de la branche famille et l'Agence nationale pour les chèques-vacances pourrait créer un chèque « séjour collectif enfance-jeunesse ». Par ailleurs, il faudrait que les salariés des TPE obtiennent des chèques-vacances.

Pourquoi ne pas instaurer également une taxe spécifique sur l'hôtellerie de luxe, même si M. Dufaut a catégoriquement rejeté cette solution ?

Les ventes du patrimoine immobilier, comme j'ai pu le voir quelques fois en bord de mer, représentent en tout cas ce qu'il a de pire pour l'avenir de notre pays et de notre jeunesse. Même si cela rapporte aux collectivités dans un premier temps, la perte est importante à plus long terme.

Il ne faut pas oublier que le développement de nos colonies de vacances contribue à l'activité économique touristique de nos territoires, qu'ils soient situés en montagne, sur le littoral ou dans nos campagnes.

Mme Annie David. Très bien !

M. Michel Le Scouarnec. En effet, en considérant que celles et ceux qui fréquentent et apprennent à aimer ces espaces naturels pendant leur jeunesse seront les touristes de demain, il nous semble important de relancer cette fréquentation au travers des colonies de vacances. Cet apprentissage précoce permettrait de les montrer non pas comme des domaines réservés à quelques initiés, mais bien comme des espaces ouverts et de qualité pour tous.

Monsieur le président, je vois que je suis en train de dépasser mon temps de parole, mais c'est la première fois que cela m'arrive. (*Rires sur les travées du groupe CRC.*)

M. Alain Dufaut. Rassurez-vous, on se régale !

M. le président. M. Dufaut n'ayant pas utilisé tout son temps de parole, vous pouvez le prendre. (*Sourires.*)

M. Alain Dufaut. Avec plaisir !

M. Michel Le Scouarnec. Je suis heureux qu'il existe parfois des ponts entre nous.

De fait, d'autres questions surgissent, comme la réhabilitation des centres d'accueil et d'hébergement obsolètes et vieillissants ; le problème de la sécurité limite aussi l'accueil des jeunes publics, notamment dans les refuges en montagne, malgré l'existence d'un texte de juillet 2003 qui permet d'utiliser, dans la plupart des cas, le support refuge.

L'avenir des colos est l'affaire de tous, pas seulement pour le plaisir et le bonheur des vacances collectives, mais surtout pour que la société de demain retrouve force, confiance et espoir en l'avenir.

L'école républicaine est concernée au premier chef. À cet égard, je pense que tous les futurs enseignants devraient avoir l'obligation d'encadrer au moins une fois une colonie de

vacances et de participer à une classe de découverte dans le cadre de leur formation initiale, ce qui pourrait faire baisser un peu les prix.

M. Jacques-Bernard Magner. Ce n'est pas faux !

M. Michel Le Scouarnec. Je pense que nous avons là une idée à creuser, qui vient de moi, et non du groupe CRC (*Rires sur les travées du groupe CRC.*), car, à mon sens, il s'agit d'un complément de formation indispensable permettant une immersion dans le réel. Cette implication citoyenne les conduirait à devenir plus tard des enseignants proches des familles, comme du temps des écoles normales.

Madame la ministre, dites bien à votre collègue ministre de l'éducation nationale que la question du devenir des colonies est aussi son affaire, car celles-ci participent du bonheur conjugué à l'essor humain, indispensables à notre jeunesse et à leurs familles. C'est un temps qui doit être très riche non seulement pour les enfants, mais aussi pour les moniteurs et les enseignants.

Le groupe CRC, très attaché au progrès social, a toujours œuvré pour les centres de vacances et le droit aux vacances pour tous. À nous de faire vivre la mixité sociale, qui tire tous nos jeunes vers le haut, vers la réussite et le rayonnement. Rien ne serait pire que l'existence de « colos ghettos », les unes pour les riches, les autres pour les plus pauvres. Il y va de notre intérêt à tous ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE et de l'UDI-UC. – M. Alain Dufaut applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques-Bernard Magner.

M. Jacques-Bernard Magner. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, *Les Jolies Colonies de vacances*, célébrées par la chanson populaire, ont été à l'origine imaginées par des associations caritatives qui avaient une motivation hygiéniste et morale. Ainsi, elles ont organisé des séjours collectifs afin de revivifier les enfants en les envoyant à la campagne, à la mer ou à la montagne et de favoriser leur développement physique et moral par des exercices au grand air, au soleil ou dans l'eau. Puis, certains ont eu la louable intention d'éviter aux enfants l'ennui dans leur quartier pendant les vacances scolaires. Ils ont alors ouvert des colonies de vacances d'été sans vocation curative, mais à but éducatif.

Si les premières colonies de vacances sont confessionnelles, une concurrence s'installe progressivement entre œuvres religieuses et œuvres scolaires laïques, sur l'initiative des caisses des écoles de certaines municipalités.

Très vite, le nombre de jeunes vacanciers augmente, passant de 20 000 en 1905 à 100 000 en 1913, puis à 220 000 en 1938. La croissance rapide du nombre des colonies a d'ailleurs incité l'État à intervenir pour les régler.

Ainsi, entre 1949 et 1959, l'État soutient une politique de départ en colonies d'été du plus grand nombre possible d'enfants en âge scolaire. Le ministère de l'éducation nationale consacre à cette politique des moyens humains et budgétaires importants. Il organise la formation des équipes d'encadrement et finance la construction de centres de vacances. Ceux-ci, répartis dans plusieurs régions de France, en Bretagne en particulier, représentent une plus-value réelle pour le tourisme rural. L'organisation de

séjours de vacances soutient à la fois l'offre sociale et l'extension géographique dans des territoires ruraux, de montagne ou de campagne, parfois reculés ou peu accessibles.

L'âge d'or des colonies de vacances d'été durera jusqu'au milieu des années soixante. La fréquentation ne commencera à diminuer qu'en 1966, mais déjà, dès 1958, l'éducation nationale s'était désengagée de leur organisation et le ministère des sports en avait repris la tutelle administrative. Ce retrait s'est traduit par une diminution de la participation des instituteurs – évoqués par notre collègue Le Scouarnec – à l'encadrement des séjours et par une réduction progressive des mises à disposition d'enseignants.

Rapidement, les associations adaptent avec succès l'organisation et le contenu de leurs séjours à la demande des familles, des collectivités locales et des comités d'entreprise, sur lesquels repose désormais la majeure partie du financement des colonies de vacances.

Je voudrais à mon tour rappeler les effets bénéfiques spécifiques des colonies de vacances.

Elles permettent bien sûr à des enfants de partir en vacances. De nombreux jeunes, s'ils n'avaient pas accès à ces formules, demeureraient à leur domicile durant toutes les vacances scolaires.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Jacques-Bernard Magnier. À ce sujet, je veux rappeler ici les différentes aides à ces départs : aides des municipalités, des comités d'entreprise, des allocations familiales.

Pour les enfants les plus défavorisés, les séjours en colonies de vacances donnent un cadre : ils peuvent manger équilibré, dormir dans de bonnes conditions – en tout cas, la plupart du temps... –, bénéficier d'un rythme de vie régulier et dialoguer avec des adultes. Ces séjours privilégient la liberté de jouer ; ils apprennent à l'enfant à se diriger lui-même dans la vie et développent ses capacités à agir, plus tard, en tant que citoyen actif d'une démocratie.

Les jeux collectifs sont différents des exercices scolaires. Le séjour collectif de loisirs renverse la logique de l'école, qui ne laisse aux récréations qu'une place tout à fait subalterne dans la journée d'apprentissage. Au contraire, les colonies de vacances exploitent toutes les potentialités émulatrices des récréations et du jeu.

L'éducation active par le jeu encourage la solidarité entre les enfants d'un même âge et la cohésion du groupe est imposée par la permanence de la vie collective, qui empêche les enfants de se replier sur eux-mêmes. Ainsi, ils apprennent à surmonter leurs inhibitions, leurs déceptions et leurs craintes grâce à la présence permanente des autres, la répétition des épreuves qu'ils ont pu redouter ou auxquelles ils ont pu échouer, la simplicité des jeux et le renversement des rôles d'un jour à l'autre.

L'éducation nationale et les autres institutions en charge de l'accueil et de l'éducation des enfants ont accepté les principes de l'éducation active à partir des années 1970, en développant les activités d'éveil, des méthodes pratiques d'instruction et des activités ludiques périscolaires. Le modèle de l'éducation active repose sur quatre principes : le jeu collectif, la constitution de petits groupes, la vie collective continue jour et nuit et l'encadrement par de jeunes moniteurs. L'éducation collective par le jeu est l'innovation principale de cette méthode.

L'hébergement collectif inhérent à la colonie de vacances est un vecteur d'émancipation. Tous les accueils collectifs de mineurs, qu'il s'agisse d'accueils de loisirs, d'accueils de vacances, de séjours de scoutisme ou de séjours itinérants, en France comme à l'étranger, favorisent la socialisation des jeunes qui participent, par leur intégration dans un groupe de leur âge.

Les colonies de vacances sont l'occasion d'une séparation de l'enfant de sa famille, mais aussi de ses éducateurs habituels et de son milieu de vie quotidien. Seuls, en fratrie ou même entre copains, les enfants qui partent en « colo » quittent leurs lieux de résidence et leurs terrains de jeux familiaux pour partir à l'aventure dans des régions inconnues et retrouver sur place d'autres enfants de leur âge et des animateurs qu'ils ne connaissent pas.

Le groupe réuni lors d'un séjour de vacances est occasionnel, composé de personnes qui, pour la plupart, ne vont se fréquenter assidûment que pendant la durée du séjour, sans pouvoir s'éviter, mais en sachant qu'ils se perdront de vue par la suite. Chaque participant est invité à partager des moments de jeux, de convivialité et aussi d'intimité, sans que cela prête à conséquence pour sa vie quotidienne. En colonie de vacances, les jeunes peuvent faire des expériences et se découvrir, découvrir des aspects nouveaux et inconnus de leur propre personnalité. Cette émancipation progresse avec l'avancée en âge du jeune vacancier, parce qu'on lui laisse davantage d'initiative dans les activités.

Pour ces raisons, on constate que, si les enfants sont parfois inquiets de partir en colonies de vacances, ils sont toujours tristes d'en revenir.

On remarque en outre que, parfois, les jeunes qui ont fréquenté des colonies de vacances à l'adolescence ont envie de suivre une formation pour intégrer une équipe d'encadrement. Pour la plupart de ceux qui fréquentent les colos, l'âge de seize ans est celui du dernier départ. Environ 5 % d'entre eux entreprennent, dans la foulée, les démarches pour obtenir le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur, le BAFA. Bien souvent, ces jeunes prêts à se dévouer au service des autres sont tentés par un engagement social et parfois militant, qui motivera les intéressés tout au long de leur vie personnelle et professionnelle.

Aujourd'hui, on constate de plus en plus souvent que l'animation se professionnalise. C'est même devenu une revendication syndicale, soutenue par une jurisprudence européenne qui vient modifier l'économie du secteur des loisirs des jeunes. Auparavant, cette dernière s'était constituée dans un monde associatif en marge du salariat et du droit commun du travail.

Une partie des animateurs occasionnels ne considèrent plus l'encadrement d'un groupe de mineurs comme une activité militante ou bénévole ni celui d'un séjour collectif comme une forme d'engagement éducatif et de vacances indemnisées, mais comme un travail de quelques semaines, mal rémunéré, que l'on accepte faute de mieux, dans une période de chômage de masse, en espérant qu'il soit considéré comme une expérience professionnelle et qu'il compte pour la retraite. Il en va de même des brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur ou de directeur d'accueil collectif de mineurs, qui sont considérés comme la première étape d'un parcours de qualification professionnelle dans les métiers de l'action sociale et de l'enfance.

La professionnalisation est cependant difficile à imaginer dans le secteur des séjours de vacances, divisé entre offre commerciale et fonction sociale, organisateurs associatifs et sociétés à but lucratif. Ce secteur n'utilise près de 150 000 animateurs et directeurs occasionnels que quelques semaines, pendant un an ou deux. En effet, dans les centres de loisirs et de vacances, la réglementation exige désormais la détention d'un diplôme sportif pour la pratique d'un nombre croissant d'activités, ce qui établit une double séparation, selon le sexe et selon la qualification, des animateurs brevetés sans diplôme et des animateurs diplômés.

À présent, on fait une différence entre le bénévolat et l'engagement. On a tendance à penser que la « qualité » exige le recours à des « professionnels » et que « bénévole » signifie « amateur ». On craint que les animateurs bénévoles ne soient pas à la hauteur.

En conséquence, compte tenu du fait que les exigences de sécurité des hébergements, des déplacements, des activités, notamment physiques et sportives, sont accrues par une réglementation qui impose toujours plus de qualifications à l'encadrement, la présence des animateurs occasionnels, indemnisés plutôt que salariés, est remise en cause. Elle l'est d'autant plus quand deux secteurs d'activité connexes, celui du sport, d'une part, et celui de l'accueil de la petite enfance, d'autre part, sont de plus en plus réservés à des professionnels diplômés. On en est venu à distinguer le monde professionnel du monde occasionnel de l'animation. Le premier concerne les accueils de loisirs, dans lesquels existe la juxtaposition des types de contrats – à durée indéterminée, déterminée ou d'engagement éducatif –, alors que les modes de financement de ces accueils, qui accaparent les deux tiers des animateurs occasionnels brevetés, pourraient supporter un alignement progressif sur les deux conventions collectives de l'animation et du sport. En revanche, le mode occasionnel, par exemple dans le cadre d'un volontariat de l'animation, pourrait demeurer le mode dominant d'encadrement des séjours de vacances, les professionnels n'étant requis que pour la pratique des activités dangereuses.

Comme je l'ai dit précédemment, depuis 1995, l'évolution du marché a tendu à faire disparaître les séjours classiques, sans thématique, fréquentés par tous les milieux sociaux et à séparer les accueils collectifs de mineurs en deux secteurs : l'un, associatif et caritatif, semblable aux garderies d'été ; l'autre, commercial et concurrentiel, celui des camps itinérants de tourisme et d'aventure pour adolescents des milieux aisés.

Malheureusement, cette évolution apparaît particulièrement défavorable au départ en vacances des enfants des milieux aux revenus modestes ou moyens, qui n'ont accès ni au secteur caritatif ni au secteur commercial, alors que ces enfants sont justement ceux pour lesquels les colonies de vacances pourraient être les plus bénéfiques. On peut donc se demander si, à ce niveau, l'intervention de l'État est nécessaire afin de maintenir coûte que coûte une offre bon marché de colonies de vacances. Si l'on est convaincu que les vacances des enfants sont l'affaire de tous et que l'on regrette que trop d'enfants ne quittent plus leur environnement quotidien, une fois de plus, une intervention de l'État apparaîtra comme la seule solution.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Jacques-Bernard Magner. Permettre aux trois millions d'enfants qui ne partent pas en vacances d'avoir accès, au moins une fois dans l'année, à un séjour collectif représente

un besoin estimé à 600 millions d'euros, soit 200 euros pour chaque enfant. Pour ce financement, la proposition n° 1 du député Michel Ménard, dans son rapport consacré à l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs, consiste en la création, par l'État, d'un fonds national d'aide au départ en vacances collectives, alimenté par des recettes nouvelles. À cet effet, certains ont proposé le rétablissement d'une taxe sur l'hôtellerie de luxe qui avait été instaurée en septembre 2011, puis supprimée en décembre de la même année. Le rétablissement de cette taxe pour le financement du départ en vacances collectives des enfants de milieux défavorisés serait un geste de solidarité entre familles modestes et familles aisées. Toutefois, une taxe de 2 % à 6 % ne rapporterait que 100 millions à 200 millions d'euros.

Dans le rapport que je viens de citer, sont ensuite présentées une vingtaine de propositions : les différents orateurs qui m'ont précédé les ont évoquées, je n'y reviendrai donc pas.

Il serait bon que l'engagement éducatif et civique d'adolescents et de jeunes adultes, pendant quelques semaines de vacances, reste un acte d'engagement désintéressé, reconnu comme tel. Il ne doit pas être dévalorisé en devenant une forme subalterne de salariat, mettant à la disposition des employeurs une main-d'œuvre corvéable et bon marché. Le contrat d'engagement éducatif devait répondre à toutes ces difficultés, mais il n'y parvient pas encore tout à fait.

Les associations avancent plusieurs formules de volontariat, qui s'articulent aujourd'hui autour d'une démarche commune, une plateforme, conduite par l'association La Jeunesse au plein air, la JPA. Cette démarche revendique le principe d'un volontariat limité par une durée fractionnable, réservé au milieu associatif sans but lucratif et agréé pour l'exercice de missions d'intérêt collectif général à caractère social et éducatif, bien que cette restriction puisse introduire une distorsion de concurrence avec les offres d'accueil de mineurs proposées par le secteur commercial.

La Ligue de l'enseignement, quant à elle, souhaite que le volontariat ne soit pas utilisé pour l'encadrement des centres de loisirs pendant les vacances scolaires.

Les principaux syndicats représentant les professionnels de l'animation et du sport souhaitent, de leur côté, séparer nettement le statut des salariés de l'animation de celui des volontaires, qui n'exerceraient que pendant les vacances.

On peut donc regretter la désaffection vis-à-vis des colonies de vacances qui affaiblit la connaissance de notre pays par ses jeunes générations. L'éducation citoyenne, l'émancipation des vacanciers et des jeunes qui les encadrent, la découverte et l'aventure collective, qui sont des vertus propres aux séjours collectifs, en souffrent. Cette situation est liée à l'évolution de la société, aux diverses craintes exprimées par les parents, au coût trop élevé des séjours collectifs, à la hausse du prix des transports et à la baisse des aides sociales qui prenaient en charge une partie de ce prix.

Désormais, les enfants et les jeunes partent moins loin, moins longtemps, moins souvent. Quand ils partent, c'est entre eux, en petits groupes, attirés par des activités à la mode.

L'affaire du temps de repos des animateurs sous contrat d'engagement éducatif n'a pas arrangé les choses : c'était la norme de trop qui a provoqué une révolte dans le monde des colos et a ouvert une réflexion collective sur leur avenir. Certains disent même que les colonies de vacances font

partie des « ringardes associations de l'éducation populaire ». Imaginez ce que ressentent les anciens quand ils entendent qualifier ainsi leur engagement !

L'État et les financeurs sociaux privilégient à présent les accueils de loisirs de proximité. Mais doivent-ils continuer à le faire en abandonnant les séjours collectifs de vacances aux lois du marché et à la segmentation en cours des clientèles ?

À titre personnel, il me paraît préférable de favoriser, pour les séjours de vacances pour mineurs, une mixité sociale ou territoriale, voire éducative, et d'éviter qu'ils deviennent un produit commercial comme un autre.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Jacques-Bernard Magner. En effet, les colonies de vacances associatives ont un rôle clé à jouer, tant pour la cohésion sociale du pays, l'économie du tourisme social et l'éducation à la citoyenneté que pour l'émancipation des jeunes et la garantie d'un droit aux vacances pour tous. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Domeizel.

M. Claude Domeizel. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les colonies de vacances sont nées en grand nombre sous le Front populaire et ont connu un important développement après la Seconde Guerre mondiale. Bien souvent, ces colonies de vacances ont été créées par d'anciens résistants qui avaient découvert des lieux adaptés à l'accueil des enfants, qu'ils ont restaurés et aménagés.

Pour ce qui me concerne, j'ai connu les colonies vacances dès ma petite enfance : on allait pour changer d'air et, parfois, pour manger convenablement.

Très vite, des questions de salubrité et de sécurité se sont posées et, petit à petit, le coût des séjours a augmenté. C'est peut-être l'une des raisons qui expliquent la perte de vitesse des colonies de vacances.

M. Roland Courteau. Une raison parmi d'autres !

M. Claude Domeizel. Un autre élément d'explication est l'évolution des structures familiales : l'augmentation du nombre des familles recomposées fait que davantage d'enfants partent en vacances successivement avec chacun de leurs parents ou avec leurs grands-parents. Par ailleurs, les communes ont mis en place des centres de loisirs sans hébergement, les centres aérés, ce qui fait que, progressivement, la fréquentation des colonies de vacances a baissé.

Surtout, l'augmentation du coût pour les familles modestes a sans doute été l'un des facteurs les plus redoutables pour les colonies de vacances.

Pourtant, le besoin de colonies de vacances est patent. En effet, pour les enfants, elles permettent l'apprentissage de l'autonomie et de la responsabilisation, en même temps que celui de la vie en communauté, en dehors du cadre familial. Or ces apprentissages ne sont pas possibles dans les centres de loisirs sans hébergement.

Je voudrais en venir à des considérations plus actuelles sur ce sujet. En 2003, je m'étais inquiété de l'héritage des colonies de vacances, en particulier de son aspect immobilier. J'avais donc interrogé le gouvernement de l'époque sur le parc immobilier désaffecté anciennement occupé par les colonies de vacances. Ce problème est particulièrement prégnant en zone rurale, où les colonies de vacances étaient principalement installées.

La réponse que j'avais obtenue était complètement à côté du sujet, puisqu'elle évoquait des mesures incitatives en faveur de l'habitat dans les territoires ruraux. Cette réponse n'avait absolument rien à voir avec ma question, les communes rurales n'ayant pas les moyens de réhabiliter ou d'aménager ces grands bâtiments tombant parfois en ruine.

On avait donc oublié que les accueils de séjour de vacances pour mineurs apportent bien évidemment une plus-value au tourisme dans les départements littoraux ; tel est aussi le cas dans les zones de montagne, y compris dans les territoires difficiles d'accès.

Ainsi, les départements des Alpes du sud se situent encore aujourd'hui dans le peloton de tête pour le nombre de journées passées en colonies de vacances. Néanmoins, s'il est plus facile de reconverter, après leur fermeture, des centres de vacances pour mineurs situés au bord de la mer en résidences secondaires ou en résidences de tourisme classiques destinées à accueillir des familles, il n'en est pas de même en montagne où la fermeture signifie bien souvent l'abandon du site, et ce, alors même que des centres de vacances pour mineurs en activité sont un soutien non négligeable pour l'économie locale.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Claude Domeizel. Pour conclure, je voudrais dire que, au-delà des colonies de vacances et de leur héritage, je suis surtout préoccupé par les trois millions de jeunes qui ne partent pas en vacances. C'est vers les plus défavorisés qu'il faut accentuer l'effort, afin de leur permettre d'avoir des vacances décentes, de découvrir un monde nouveau, inconnu pour eux, et de leur donner tout simplement – ce qui n'est pas négligeable, et pourquoi ne pas le dire ? – la possibilité de jouer, d'être pris en charge et même d'avoir une alimentation équilibrée. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – M. Alain Dufaut applaudit également.*)

Monsieur le président, comme vous pouvez le constater, je n'ai pas utilisé la totalité de mon temps de parole. Je vous demande donc de bien vouloir considérer que j'en ai cédé une partie au groupe CRC pour compenser son dépassement.

Mme Cécile Cukierman. Les socialistes ont aussi un peu débordé !

M. Claude Domeizel. Rassurez-vous, je n'attends aucun remerciement pour ce geste. (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à Mme Delphine Bataille.

Mme Delphine Bataille. Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, chacun d'entre nous l'a dit, les colonies de vacances connaissent depuis désormais une vingtaine d'années une baisse continue de leur fréquentation. Ce phénomène n'est donc pas nouveau, mais ce qui inquiète aujourd'hui, ce sont les menaces qui pèsent sur leur avenir et la pérennité du modèle qu'elles incarnent. Les avantages de ces séjours collectifs ne sont pourtant plus à démontrer. Ils permettent l'émancipation des enfants et favorisent leur sociabilisation, car ces vacances de groupe les aident à se construire aux côtés des autres enfants et à appréhender aussi un milieu inconnu loin de la sphère familiale. Ces séjours participent en outre à la réussite et à l'épanouissement des enfants, parallèlement à l'apprentissage de la vie en collectivité et du respect des valeurs que porte l'intérêt général.

Les colonies de vacances ont également permis, pendant de nombreuses années, une mixité sociale et culturelle enrichissante qui a contribué à renforcer les valeurs de la République. En 130 ans, ces colonies ont accueilli l'équivalent de la population actuelle de la France. Il est d'autant plus important de s'interroger – et je remercie mes collègues du groupe CRC de nous donner l'occasion de débattre de ce sujet – sur les raisons d'une telle désaffection que, dans le même temps, ce sont, chaque année en France, plus de trois millions d'enfants qui n'ont pas la chance de partir en vacances. Il faut certainement chercher des réponses dans les nombreuses mutations qu'a connues au fil des décennies cette institution qui nous est venue de Suisse à la fin du XIX^e siècle, à partir d'initiatives confessionnelles – l'historique a été rappelé – relayées ensuite par les syndicats, mutualités, coopératives ouvrières, associations sportives ou encore par des comités créés à cet effet.

Les colonies de vacances ont tout de suite été des réussites et ont démontré leur efficacité, notamment à travers des actions d'éducation à la santé, face à des fléaux comme la tuberculose. Elles ont par la suite essaimé rapidement en France, développant les questions d'hygiène et d'alimentation.

Les collectivités locales, puis l'État sont alors intervenus pour aider au financement et au soutien d'une politique de départ en colo d'été du plus grand nombre et pour mieux encadrer ces initiatives. Les colonies de vacances font désormais partie de notre mémoire collective pour avoir permis à plusieurs générations de découvrir les joies de la campagne, de la mer ou de la montagne.

Les centres de loisirs collectifs ont, tour à tour, été placés sous la tutelle du ministère de la justice, puis, après la Libération, sous celle du ministère de l'éducation nationale, avant d'être repris, depuis 1958, par le ministère des sports. À chaque fois, ces changements de périmètres qui correspondaient finalement aux mutations de la société ont aussi été facteurs d'évolutions profondes du rôle et des missions des colonies de vacances.

Les colos d'aujourd'hui ont beaucoup changé. Elles se sont adaptées et ont évolué vers plusieurs types de structures d'accueils collectifs. Réglementées par l'État, encadrées par des équipes qualifiées et organisées par des associations, des communes, des comités d'entreprise, mais aussi parfois des entreprises privées, elles sont segmentées en fonction de différentes tranches d'âges et offrent des formules variées, permettant un accueil tout au long de l'année pendant les petites et grandes vacances, avec ou sans hébergement. Les séjours de courte ou de longue durée, en France ou à l'étranger, sont souvent des lieux organisés autour d'un projet pédagogique et proposant des activités diversifiées.

Toutefois, comme le confirme le rapport qui fait référence pour beaucoup d'entre nous, présenté en juillet 2013 par notre collègue député Michel Ménard, les effectifs sont en forte baisse, tout comme la durée des séjours, et ce sont les mini-camps, mis en place par les centres de loisirs, qui tendent à se substituer aux séjours classiques. La mixité sociale n'étant plus de mise dans ce contexte, les valeurs républicaines et citoyennes et les messages qu'elle véhicule ne sont, hélas ! plus une préoccupation majeure.

Ces tendances se sont confirmées l'été dernier, alors que les centres de vacances ont encore accueilli plus de 1,5 million d'enfants et de jeunes.

Alors qu'il y a trente ans, les enfants partaient en colo pendant un mois, la durée moyenne des séjours est maintenant de cinq à six jours. Ces séjours de moins d'une semaine en centre de loisirs communal ou à proximité du domicile familial ont même tendance à augmenter.

Plus de 80 % de ces séjours se déroulent encore en France, mais ils concernent essentiellement des jeunes entre treize et dix-huit ans. La baisse de fréquentation touche en effet plus particulièrement les enfants les plus jeunes, ceux qui ont entre quatre et douze ans.

Quant aux séjours sportifs ou linguistiques, qui représentent 10 % de la globalité des séjours, ils échappent à la désaffection, tout comme les séjours dans les camps scouts.

Plusieurs raisons expliquent ces évolutions. Cela a été dit à plusieurs reprises, la principale explication est financière : les séjours ont fortement augmenté ces dernières années, notamment sous les effets d'une législation sociale plus stricte, de normes plus nombreuses et de charges d'entretien plus lourdes, mais aussi parce que l'offre de séjours à thèmes, forcément plus coûteux, s'est bien développée. Les coûts de ces séjours se situent actuellement entre 400 et 800 euros pour une semaine. Cette somme est bien entendu à multiplier selon le nombre d'enfants dans le foyer. Faire bénéficier ses enfants d'une colonie est donc devenu inabordable pour une majorité de parents. Comme l'a souligné, à juste titre, notre collègue François Fortassin, alors que le coût moyen d'une journée en colonie s'élève à 63 euros par jour, il est inférieur pour les centres de loisirs – environ 35 euros – et très nettement plus faible en ce qui concerne le mouvement scout puisque le tarif journalier se situe entre 10 et 15 euros.

En outre, les aides aux parents se font de plus en plus rares. Après la défection des aides de l'État, ce sont les bourses de la caisse d'allocations familiales qui disparaissent, se limitant aux seuls centres aérés, voire aux familles en très grandes difficultés. La participation des comités d'entreprise a également été orientée à la baisse.

À ce compte, ce sont le plus souvent les enfants des milieux aisés qui peuvent accéder aux centres de vacances d'été, tout comme ceux des familles très modestes, aidés par les comités d'entreprise, les municipalités ou les services sociaux. Ce sont les classes moyennes qui sont bel et bien les plus directement touchées par la hausse des tarifs de ces séjours, les parents préférant, quand ils le peuvent, favoriser les vacances familiales.

D'autres causes sont ciblées et ont déjà été largement développées par les orateurs qui m'ont précédée.

Face à ce constat alarmant, le rapport fait des propositions, Jacques-Bernard Magnier l'a rappelé, pour relancer des séjours de vacances collectifs. Il s'agit, par exemple, d'intervenir auprès de la SNCF pour obtenir des tarifs préférentiels, de favoriser une plus grande diffusion des chèques-vacances dans les entreprises ou encore de créer un fonds national d'aide aux départs en vacances collectives.

Cela, beaucoup de collectivités l'ont déjà fait, de manière volontariste, à leur niveau et selon leurs capacités financières. Je prendrai l'exemple du département du Nord, qui s'est illustré à travers l'opération « Vacances du cœur » en partenariat avec l'association La Jeunesse au plein air ou à travers un autre dispositif volontariste, l'aide au départ des jeunes, en partenariat avec les centres sociaux et les acteurs locaux de chacun des territoires.

Dès novembre 2013, votre prédécesseur, madame la ministre, avait annoncé l'ouverture d'un vaste chantier visant à faire évoluer le secteur des colonies de vacances à but non lucratif et à le conforter dans sa mission principale, qui est bel et bien de permettre à tous de partir en vacances collectives. Vous avez vous-même assisté, fin mai, à l'assemblée générale des scouts de France, dont vous dites vouloir vous inspirer, notamment au regard de leur succès dans les quartiers populaires. Pouvez-vous nous indiquer les mesures que vous envisagez afin de relancer les séjours en colonies de vacances – ces « jolies colonies de vacances » que défendait Pierre Perret? Comment comptez-vous, dans l'esprit de solidarité nationale, accélérer ce mouvement de relance, vital pour notre jeunesse et son apprentissage des valeurs républicaines, citoyennes et de la vie en collectivité? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens au préalable à saluer l'initiative du groupe CRC, qui a conduit à l'inscription à l'ordre du jour de votre assemblée de cette question extrêmement importante qu'est l'avenir des colonies de vacances.

Extrêmement importante, elle l'est en effet, au moment où nous sommes, comme chaque année, confrontés à la contradiction de voir fleurir dans chaque station de métro la campagne d'affichage des agences de voyages sur le thème « mer ou montagne, où irez-vous passer vos vacances? », alors que, nous le savons, cette année encore, comme l'année dernière, près de 40 % de nos concitoyens ne partiront sans doute pas en vacances. Chez les jeunes, le constat est encore plus préoccupant puisque ce sont trois millions d'entre eux qui devraient passer à nouveau leurs vacances à leur domicile.

Dans ce contexte général, la situation des colonies de vacances est particulièrement préoccupante, comme vos interventions l'ont souligné. Pour moi, un chiffre résume la situation à laquelle elles sont confrontées : alors que le taux de départ en colonie de vacances était en 1995 de 15 %, il est tombé aujourd'hui à 7,5 %. À la simple lecture de ce chiffre, on pourrait être tenté de répondre immédiatement à la question que vous m'avez, les uns et les autres, posée : s'il y a un avenir pour les colonies de vacances, il paraît en effet assez sombre.

Les évolutions constatées depuis maintenant une bonne dizaine d'années dans ce secteur, comme la tendance spontanée que nous observons, n'engagent pas à beaucoup plus d'optimisme. L'augmentation des prix de séjour a conduit, dans les faits, à l'exclusion progressive des enfants des classes moyennes les plus fragiles. Quand 15 % des enfants dont les parents gagnent plus de 4 000 euros par mois partent en colonies de vacances, ce chiffre tombe à 4 % pour ceux dont les parents gagnent entre 1 000 et 1 500 euros.

Cette évolution s'accompagne du recul de la mixité sociale au sein de séjours de plus en plus spécialisés et dont les coûts s'envolent pour les familles.

Enfin, les acteurs à but lucratif viennent concurrencer de plus en plus frontalement le secteur de l'éducation populaire, qui était pourtant jusqu'à présent le pilier historique des colonies de vacances.

Voilà le tableau des colonies de vacances que nous pourrions dresser, dans dix ans, si nous ne réagissons pas dès aujourd'hui : un secteur dominé par des professionnels des vacances proposant des séjours de plus en plus spécialisés à des publics socialement segmentés et dont seraient exclues les classes moyennes les plus fragiles.

Faut-il accepter cette évolution et céder à la tentation du laisser-faire? Je ne le crois pas. Certains se demandent, en effet, pourquoi il faudrait favoriser certains types de vacances plutôt que d'autres et les séjours collectifs plutôt que les départs autonomes dans le cadre familial ou entre amis.

Je voudrais tout d'abord souligner que les colonies de vacances ne sont pas « en concurrence » avec les vacances familiales, car elles s'inscrivent très souvent dans un temps différent, pendant lequel les parents travaillent encore.

Par ailleurs, je suis intimement persuadée que le départ en dehors du cadre familial et la rencontre avec d'autres enfants, issus de quartiers, de milieux et de cultures différents, constituent pour chaque enfant une occasion d'ouverture et de découverte indispensable, laquelle est le premier pas vers l'autonomie.

Dans une société confrontée, toujours davantage, à la tentation du repli sur soi, sur sa famille, voire sur sa communauté, l'expérience du départ, de la rencontre de l'autre, est fondamentale dans la construction de soi.

Les lieux de cette rencontre, de cette mixité, me semblent trop peu nombreux aujourd'hui pour que l'on puisse se priver de l'espace de découverte que représentent aujourd'hui les colonies de vacances pour de nombreux enfants.

On entend dire également qu'on pourrait laisser le marché s'adapter à la demande, qu'une entreprise de vacances est tout aussi à même de faire partir des jeunes que la Fédération des œuvres laïques ou La Jeunesse au Plein Air. Là encore, ce n'est pas mon avis. Je suis profondément convaincue que les colonies de vacances ne sont pas qu'un outil d'aide au départ : il ne s'agit pas simplement de faire partir des jeunes dans un bus et de les occuper pendant dix jours.

L'ambition des colonies de vacances, je le redis avec force, est tout autre. Elle doit être un levier d'émancipation, d'éducation, d'apprentissage, d'accompagnement à l'autonomie des jeunes et des enfants qu'elles accueillent, un lieu de découverte et d'ouverture à de nouveaux horizons.

Je ne pense pas qu'une entreprise de loisirs vaille une fédération d'éducation populaire pour organiser de telles vacances des jeunes. Il est aujourd'hui nécessaire, selon moi, de mettre en place un cadre qui permettra de consolider les grandes fédérations d'éducation populaire et les acteurs du tourisme social dans leurs missions.

Au-delà des enjeux sociaux, voire politiques, qui s'attachent à l'avenir des colonies de vacances, nous ne devons pas oublier les enjeux économiques liés à la préservation d'un secteur qui a su construire un modèle innovant, original, et qui offre non seulement un cadre d'éducation pour les enfants qu'il accueille, mais également le lieu d'une première expérience professionnelle pour les jeunes, quel que soit leur statut, qui les encadrent et les accompagnent.

Vous l'aurez compris, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis très attachée au renforcement des colonies de vacances et à la préservation de ce qui fait leur singularité.

Toutefois, ne nous y trompons pas, défendre les colonies de vacances, ce n'est pas s'enfermer dans un conservatisme teinté de sépia ou s'arc-bouter sur un modèle qui ne correspondrait ni aux attentes des enfants ni à celles des parents d'aujourd'hui. De ce point de vue, je partage avec les grands acteurs du secteur la volonté de construire un nouveau modèle de colonies, qui soit adapté aux évolutions de la société.

La refondation du modèle des colonies de vacances, c'est l'objet du dispositif « Des colos innovantes ! », soutenu par le ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, et lancé sur la base d'une réflexion partagée entre l'administration, les financeurs, au premier rang desquels la Caisse nationale des allocations familiales, la CNAF, les élus et les grands réseaux associatifs. Cette initiative vise à poser les bases de ce que devront être les colonies de demain, en tentant d'apporter des réponses aux défis auxquels sont confrontées celles d'aujourd'hui.

Le premier enjeu – le premier défi ! – est selon moi la reconquête de la confiance des parents. Si des causes structurelles, notamment financières, pèsent sur le nombre de départs en colonie, on constate également, il faut le dire, une réticence croissante des parents à confier leurs enfants à des institutions qu'ils estiment ne pas connaître suffisamment.

Il est primordial, dans ce contexte, que la colonie de vacances commence bien avant le jour du départ et qu'un lien s'établisse en amont entre les organisateurs et les parents, afin de tisser des relations de confiance et d'exposer le projet pédagogique qui sera mis en place pendant le séjour. Ce lien doit être maintenu pendant le séjour et entretenu à son issue.

Le deuxième enjeu – le deuxième défi –, consiste à assumer clairement et explicitement les ambitions portées par les colonies de vacances, pour rendre plus visible leur spécificité dans ce qui est devenu un marché très concurrentiel. Cela passe par la mise en avant du projet pédagogique, mais aussi d'un certain nombre de valeurs, au premier rang desquelles figurent la mixité sociale, l'accueil de tous les enfants, notamment ceux qui sont en situation de handicap, l'égalité et la laïcité, valeurs qui sont la « marque de fabrique » des colonies de vacances.

Le troisième enjeu – et troisième défi – est la construction d'un modèle de séjour qui échappe à une forme de « courses aux armements » aiguillonnée par une concurrence toujours plus forte dans ce secteur. En effet, si cette dynamique concurrentielle a pu aboutir à une certaine diversification et à l'enrichissement des programmes d'activité, elle a aussi eu pour conséquence une élévation continue du prix des séjours et l'exclusion progressive des enfants des classes populaires et moyennes des colonies de vacances.

Nous devons pouvoir, aujourd'hui, revenir à des modèles de colonies de vacances qui proposent aux enfants des cadres éducatifs plus simples, plus rustiques peut-être, mais tout aussi stimulants, privilégier les hébergements légers plutôt que les équipements systématiquement construits en dur, développer des séjours qui fassent découvrir non seulement les destinations lointaines, mais aussi les campagnes et les forêts qui entourent nos villes.

Ces défis méritent d'être lancés ! Au-delà de sa participation à l'élaboration de la « Charte nationale des colos innovantes », le ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports s'emploiera très activement

à faire connaître cette offre de séjour, notamment par l'organisation de campagnes d'information et de communication auprès du grand public et des grands prescripteurs que sont les CAF, les collectivités et les comités d'entreprise.

Si cette charte est un premier pas dans la construction d'un nouveau modèle de colonies de vacances, elle ne pourra suffire à relever les défis auxquels est confronté ce secteur. Au-delà de la réaffirmation de la singularité de ce modèle et des valeurs qu'il porte, je souhaite également engager avec les acteurs concernés un certain nombre de chantiers structurels, afin de mieux soutenir les organisateurs de séjours.

Je pense, tout d'abord, à l'indispensable simplification de l'organisation des séjours. Cela passe par un travail, d'ores et déjà engagé entre l'État, les collectivités locales et les organisateurs de séjours, visant à passer au crible les contraintes réglementaires qui pèsent sur les organisateurs de séjours collectifs de mineurs.

Si des améliorations permettant d'alléger les démarches auxquelles sont confrontés ces organisateurs peuvent être engagées, elles le seront, mais en gardant à l'esprit que la priorité absolue doit être la protection de la santé et de la sécurité des enfants accueillis. Il existe des marges de progression en la matière.

La simplification passe également par la mise en œuvre de mesures facilitant au quotidien la vie des organisateurs. Je pense, notamment, à la simplification de l'organisation des voyages en train pour les groupes. La SNCF a engagé un travail important en la matière et développe aujourd'hui son offre en direction des groupes, laquelle passera cet été de 1 million à 2,5 millions de places.

Je pense, enfin, à la question financière, afin de soutenir l'émergence d'un nouveau modèle de colonies de vacances.

Comme je l'ai dit précédemment, le soutien aux colonies de vacances est un choix de société, un choix politique, que l'État entend assumer. C'est pourquoi je souhaite mobiliser au service de projets innovants les moyens du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse et du volet « jeunesse » du Programme d'investissements d'avenir.

Au-delà de l'importante question de l'investissement, nous devons réfléchir à la façon de réorienter les moyens aujourd'hui consacrés à l'aide aux vacances en direction des colonies de vacances.

Plusieurs d'entre vous l'ont dit, les crédits que notre pays accorde à l'aide aux vacances, que ce soit par les exonérations accordées sur les chèques vacances, par les différentes mesures d'aide sociale, ou *via* les concours des comités d'entreprises, sont considérables : on les évalue globalement à plus de 2 milliards d'euros. La CNAF a engagé le rééquilibrage de ses crédits de soutien aux départs en vacances en direction des séjours de mineurs. Nous devons accentuer et pérenniser cet effort.

Je souhaite aussi développer les démarches d'achat fondées non seulement sur le critère du coût, mais également sur des critères qualitatifs reprenant, par exemple, les éléments du label « Des colos innovantes ! ». À titre d'illustration, la sphère publique dépense à elle seule, au titre de ses missions d'employeur, plus d'un milliard d'euros pour soutenir le départ en vacances de ses agents.

Une réorientation d'une partie de ces crédits, dans le respect du code des marchés publics bien sûr, permettrait de soutenir efficacement le secteur des colonies de vacances.

Je vais donc engager un dialogue avec un certain nombre de grands comités d'entreprise pour les encourager à concentrer leurs achats en direction des séjours labellisés. Nous ferons donc en sorte que ce qui vaut pour la puissance publique vaille également pour le secteur privé.

Nous allons, enfin, poursuivre le dialogue engagé autour du statut des animateurs et des encadrants, et de l'équilibre à trouver entre salariés, volontaires et bénévoles, pour offrir à chacun un cadre lui permettant de s'engager dans les projets éducatifs portés par les colonies des vacances, tout en bénéficiant d'un statut protecteur, et de continuer à faire vivre ce creuset d'engagement qu'a toujours été le monde des colonies de vacances.

Vous le voyez, mesdames, messieurs les sénateurs, je partage votre préoccupation : oui, l'avenir des colonies de vacances est aujourd'hui incertain. Les évolutions sociales et le développement d'une nouvelle approche des vacances, plus individuelle, plus consumériste, ont fragilisé le modèle de colonies que nous avons connu.

Face à ces évolutions, je suis néanmoins persuadée que nous avons les moyens de mettre en place le cadre qui permettra à un nouveau modèle de colonies de vacances d'émerger, en conciliant la nécessaire adaptation des pratiques et l'affirmation volontaire des ambitions en matière d'éducation populaire.

Vous le constaterez dès cet été, je prendrai en tant que ministre chargée, à la fois, de la jeunesse et de l'éducation populaire, toute ma part dans l'accompagnement de cette transformation, qui d'ailleurs dépasse le simple cadre des colonies de vacances et met en jeu notre capacité collective à garantir l'effectivité du droit aux vacances pour chaque jeune, une ambition collective que je sais partagée sur toutes ces travées.

Les vacances représentent aujourd'hui des enjeux qui dépassent largement la question des loisirs. Il y a là un enjeu de justice sociale, dans une société qui se veut mobile, où l'assignation à résidence d'une frange entière de notre jeunesse pendant les vacances représente la plus grande des frustrations. *(Mme Corinne Bouchoux approuve.)*

Il y a là, aussi, un enjeu de conquête pour chaque jeune de son autonomie. La capacité à partir de chez soi, ne serait-ce qu'une semaine, représente bien souvent le premier pas vers d'autres départs, vers un logement autonome, vers l'emploi.

Il y a là, enfin, un enjeu économique pour notre pays et son industrie touristique. En effet, un enfant qui n'est pas parti en vacances deviendra un adulte qui ne partira pas en vacances. De la capacité de notre société à accompagner les premiers départs dépend l'existence, demain, d'une demande touristique intérieure forte et dynamique. Cet enjeu, nous devons donc l'avoir à l'esprit.

Pour toutes ces raisons, je souhaite engager dès aujourd'hui, dans la continuité des réflexions menées autour du secteur des colonies de vacances et de la réduction de la fracture touristique, une réflexion plus globale sur l'accès aux vacances des jeunes et de nos concitoyens les plus en difficulté, notamment des mères isolées des quartiers prioritaires, auxquelles nous devons donner l'occasion de rompre avec le quotidien et d'accéder aux loisirs et aux départs. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC, du groupe écologiste et du RDSE. – M. Joël Guerriau applaudit également.)*

M. le président. Nous en avons terminé avec le débat sur la question : « Quel avenir pour les colonies de vacances ? ».

7

COMMUNICATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 10 juin 2014, que, en application de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil d'État avait adressé au Conseil constitutionnel une décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 562 2 du code de l'environnement (Plans de prévention des risques naturels prévisibles ; 2014-411 QPC).

Le texte de cette décision de renvoi est disponible à la direction de la séance.

Acte est donné de cette communication.

Mes chers collègues, avant d'aborder le point suivant de l'ordre du jour, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures quarante-cinq, est reprise à dix-sept heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

8

DÉBAT SUR L'APPLICATION DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007 SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES RÉGULIERS DE VOYAGEURS

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur l'application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, organisé à la demande de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

La parole est à M. Jacques-Bernard Magner, au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

M. Jacques-Bernard Magner, au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame, monsieur les corapporteurs, mes chers collègues, je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence de M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, qui a dû nous quitter rapidement et qui m'a demandé d'intervenir à sa place. Je ne suis donc que le relais de ses propos.

Le débat de contrôle qui s'ouvre maintenant aurait dû être organisé plus tôt dans la session, mais les aléas du calendrier parlementaire ont imposé son report de plusieurs mois. Le hasard veut qu'il se tienne le jour même pour lequel un préavis de grève a été déposé par plusieurs syndicats de cheminots ! *(M. Jean Desessard rit et applaudit.)*

Mme Mireille Schurch. C'est excellent !

M. Jacques-Bernard Magner. Les deux questions ne sont pas liées, certes,...

Mme Isabelle Pasquet, *corapporteur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.* Quoique !

M. Jacques-Bernard Magner. ... mais notre débat nous permettra de faire le point sur un sujet politiquement sensible et qui concerne tous les usagers des transports publics.

Fidèle à la tradition, je laisserai aux deux corapporteurs le soin de présenter leurs conclusions sur l'application de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs, comme David Assouline l'aurait fait.

Nos collègues soulignent dans leur rapport que cette loi, malgré son intitulé ambitieux, n'a pas eu la portée que certains auraient souhaitée. En particulier, contrairement à une opinion trop souvent répandue, elle n'a pas instauré d'obligation de service minimum en cas de grève. D'où un malentendu entre les usagers et les grandes entreprises de transports comme la SNCF et la RATP.

Une différence entre l'objet supposé d'une loi et sa portée juridique réelle constitue typiquement un problème de qualité normative. Ce thème, auquel ma commission accorde une grande attention, nous aurons l'occasion de l'aborder de manière plus profonde ici même dans quelques jours, lors du débat sur le bilan annuel de l'application des lois.

La loi du 21 août 2007 illustre bien les difficultés auxquelles le législateur peut être confronté pour transcrire en droit les objectifs qu'il s'assigne : en l'occurrence, celui de mieux garantir la continuité du service public des transports terrestres.

En effet, le Parlement a dû trouver un chemin, très étroit, entre un principe constitutionnel intangible – le respect absolu du droit de grève –, des résistances psychologiques bien compréhensibles, liées à la forte sensibilité des organisations syndicales à tout ce qui touche à la négociation collective, et l'équilibre économique des grandes entreprises de transport, susceptible d'être affecté par le dispositif de remboursement des titres de transport en cas d'interruption prolongée du service ; sans oublier, bien entendu, la continuité du service public, qui est, elle aussi, un principe de valeur constitutionnelle, et surtout la première exigence des usagers.

J'aurais également dû évoquer la position délicate des collectivités territoriales et de l'État, souvent pris entre deux feux lors de conflits sur lesquels ils n'ont guère de prise.

Face à de telles contraintes, la marge de manœuvre du législateur était assez réduite. La loi ne pouvait donc avoir qu'une « ambition limitée », pour reprendre l'euphémisme utilisé par nos corapporteurs.

Sur le plan de sa mise en application réglementaire, la loi du 21 août 2007 n'a pas nécessité un grand nombre de décrets et n'a pas eu à pâtir de retard particulier.

Du point de vue du contrôle de l'application des lois, on peut remarquer que le décret du 24 janvier 2008, intégré depuis lors dans le code des transports, présentait une certaine singularité, dans la mesure où il devait s'appliquer seulement au cas où les entreprises concernées n'auraient pas signé d'accord-cadre et ne relèveraient pas d'un accord de branche. Il s'agissait, si j'ose dire, d'un décret à parution

conditionnelle, le législateur ayant jugé préférable de confier à la négociation collective le soin de fixer les modalités d'application de la loi.

Si la loi du 21 août 2007 a été « formellement bien appliquée », comme en conviennent nos corapporteurs, il serait excessif d'en déduire qu'elle donne toute satisfaction aux différentes parties en présence. De fait, Mme Pasquet et M. Laménie mentionnent les critiques qui lui sont adressées, tant par les employeurs que par les syndicats, et admettent qu'il est très difficile de mesurer l'incidence réelle de cette loi sur le niveau de conflictualité dans les transports terrestres. Du côté des usagers, les échos ne sont guère plus favorables.

M. David Assouline a rappelé à plusieurs reprises à cette tribune que nos débats de contrôle sur la législation en vigueur ne devaient pas répéter les débats législatifs ; aussi me garderai-je de revenir sur l'opportunité d'une loi qui, on s'en souvient, répondait surtout à une promesse électorale.

M. Jean Desessard. Absolument !

M. Jacques-Bernard Magner. En vérité, notre collègue Catherine Procaccia, alors rapporteur du projet de loi, soulignait, dès les premiers mots de son avant-propos, que le texte représentait la « traduction d'un engagement fort du Président de la République au cours de la campagne électorale ».

Sans rouvrir le débat, notre travail d'évaluation nous force à constater, rétrospectivement, l'écart assez net entre les objectifs affichés par la loi de 2007 et ses effets réels. Cet écart tient, pour une bonne part, à une évaluation insuffisante, en amont, de l'impact des mesures proposées.

Lors de la discussion du projet de loi au Sénat, plusieurs de nos collègues avaient déjà souligné les incertitudes entourant la portée du dispositif envisagé. Par exemple, M. Jean-Pierre Godefroy avait dénoncé l'absence d'une « étude d'impact sur les coûts induits pour les collectivités territoriales et les entreprises » par le projet de loi.

Sans entrer dans le fond du débat, la loi du 21 août 2007 nous montre une fois de plus que, pour bien légiférer, le Parlement doit pouvoir évaluer assez précisément l'effet des mesures qu'il s'apprête à voter. Or ce travail ne peut être accompli dans la précipitation. Quelle que soit la majorité du moment, les assemblées doivent savoir résister à ce que nos rapporteurs appellent « la propension française à légiférer sous le coup de l'émotion ».

Quoi qu'il en soit, cette loi s'applique, et nos rapporteurs n'en proposent pas l'abrogation ; ils plaident, au contraire, pour qu'elle soit mise en œuvre plus activement. Car ce texte, malgré ses lacunes, a permis quelques avancées appréciables, notamment en ce qui concerne l'information des voyageurs en cas de grève.

En définitive, j'incline à considérer, à l'instar de Mme Pasquet et de M. Laménie, que la loi du 21 août 2007 a « enclenché la mécanique du dialogue social » dans le secteur des transports.

Les conclusions et les préconisations que nos collègues exposeront au Sénat dans quelques instants ont fait l'objet d'un débat très consensuel lors de leur présentation devant la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

Souhaitons qu'elles soient entendues et qu'elles permettent d'améliorer le dialogue social dans les transports, au moment où les organisations professionnelles expriment l'inquiétude que leur inspirent les incidences de la réforme ferroviaire,

dont l'examen en séance publique commencera dans quelques jours à l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Marc Laménie, corapporteur.

M. Marc Laménie, corapporteur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le 17 octobre dernier, Isabelle Pasquet, que je remercie sincèrement, et moi-même avons présenté devant la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois notre rapport relatif à la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs.

Ce rapport est le fruit de plus de six mois de travaux, d'une vingtaine d'auditions et de deux déplacements : le premier à la gare du Nord, le second à Orléans. Je remercie à cet égard les fonctionnaires de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, ainsi que ceux de la commission des affaires sociales, de l'efficacité avec laquelle ils nous ont secondés ; on ne mesure pas toujours quel travail de l'ombre est nécessaire pour organiser des rencontres avec les bons interlocuteurs, pour nous permettre d'apprendre – comme dit le proverbe, « on apprend tous les jours » – et de faire avancer les choses.

Je rappellerai les enjeux de notre travail et les principales constatations que nous avons faites, avant de laisser ma collègue Isabelle Pasquet, qui partage avec moi la passion des transports, notamment ferroviaires, exposer les recommandations que nos auditions, et l'ensemble de nos travaux, nous ont conduits à formuler.

Comme vous le savez, le principe même de cette loi était, selon ses promoteurs, de mieux concilier le droit de grève et la continuité du service public, deux principes de valeur constitutionnelle, à travers le développement du dialogue social dans les transports publics terrestres. Évidemment, monsieur le secrétaire d'État, ce n'est pas simple.

Ainsi, la loi s'applique au transport terrestre de voyageurs, c'est-à-dire au transport ferroviaire : les TGV, dont on parle beaucoup ; les TER qui sont également un grand sujet d'actualité avec les collectivités régionales ; enfin, les trains d'équilibre du territoire, comme les trains corail, un sujet que l'on aborde fréquemment, lui aussi, dans cet hémicycle, et qu'il ne faut pas négliger. La loi s'applique également au transport urbain – métro, tramway, bus – et interurbain – transports scolaires, notamment, qui sont très importants dans tous les départements. En revanche, nous n'avons pas abordé la question du droit de grève dans les transports aériens, autre sujet de préoccupation, mais qui ne relève pas de cette loi.

M. Vincent Capo-Canellas. Très bien !

Mme Isabelle Pasquet, corapporteur. C'est dommage !

M. Marc Laménie, corapporteur. Cela dit, eu égard aux problématiques spécifiques soulevées dans le secteur aérien, ce sujet important mériterait une réflexion approfondie du Parlement, pour répondre aux inquiétudes des organisations syndicales de salariés, qui nous interpellent.

Contrairement à une idée largement répandue, la loi du 21 août 2007 n'a jamais eu pour objectif d'instituer un service minimum dans les transports, qui aurait nécessité la réquisition des salariés en cas de grève.

Le législateur a en effet choisi la voie du « dialogue social » – ces deux mots sont très forts – pour assurer la continuité du service public en cas de perturbations prévisibles du trafic liées à une grève, mais aussi à des travaux, à des incidents techniques, malheureusement fréquents, ou à des conditions météorologiques difficiles, pour peu que celles-ci soient connues trente-six heures à l'avance. Toutefois, la météorologie n'est pas une science exacte... Certes, l'hiver dernier a été clément, mais cela n'a pas été le cas les années précédentes, et l'ensemble des services a eu alors beaucoup de mérite.

Le dispositif retenu pour assurer la continuité du transport repose sur quatre piliers.

Premièrement, il repose sur la mise en place par accord dans les entreprises ou, à défaut, dans les branches, d'un mécanisme de prévention des conflits qui rend obligatoire la négociation pendant huit jours avant le dépôt d'un préavis de grève, sur le modèle de l'alarme sociale qui existe à la RATP depuis 1996.

Deuxièmement, il repose sur la définition de dessertes prioritaires et l'élaboration d'un plan de transport adapté, un PTA, et d'un plan d'information des usagers, un PIU, à mettre en œuvre en cas de perturbation prévisible.

Troisièmement, il repose sur l'obligation, pour les salariés indispensables à l'exécution du PTA et mentionnés dans un accord ou plan de prévisibilité, de déclarer à leur employeur quarante-huit heures à l'avance leur intention de faire grève.

Quatrièmement, et enfin, il prévoit l'amélioration des droits et l'information des usagers, ce qui est tout à fait fondamental.

Je ne reviendrai pas sur la grande diversité qui règne dans le secteur des transports publics terrestres de voyageurs et qui a été soulignée dans notre rapport. Même si je n'ignore pas le préavis de grève qui a été déposé par les cheminots de la SNCF pour aujourd'hui même, comme vient de le rappeler notre collègue, force est de constater que le dialogue social est globalement davantage institutionnalisé dans cette entreprise ferroviaire, que nous défendons, et à la RATP que dans le transport urbain et interurbain.

Malgré l'absence de statistiques consolidées au niveau national, les personnes que nous avons auditionnées avec ma collègue s'accordent sur un point : les mouvements sociaux ne sont pas, tant s'en faut, la principale cause des perturbations prévisibles du trafic enregistrées sur les réseaux de transport. (*M. Michel Teston approuve.*)

C'est un constat bien réel. D'après les informations que nous avons pu recueillir, ils se situent même en fin de liste, loin derrière les incidents techniques – secours à personne et incidents dramatiques – et les travaux. Nous ne le voyons que trop bien dans nos départements, raison pour laquelle, avec ma collègue, nous soutenons la rénovation de l'infrastructure ferroviaire.

Le réseau ferroviaire est aujourd'hui à bout de souffle à cause d'un manque d'investissement manifeste ces dernières années. Soyons impartiaux, le phénomène ne date pas d'aujourd'hui, et il est souvent évoqué dans cet hémicycle. Ce point vous a encore été rappelé mardi dernier, monsieur le secrétaire d'État, lors d'une séance de questions orales au Gouvernement au cours de laquelle notre collègue Charles Revet vous a interrogé sur la sous-utilisation des infrastructures ferroviaires dans le département de la Seine-Maritime.

Je vous poserai une question similaire pour le département que je représente, les Ardennes, où, malheureusement, des voies ferrées sont sous-utilisées et des TER remplacés par des lignes de bus, ce qui est dommage. Nous déplorons le manque d'investissement manifeste de ces trente dernières années.

Malgré l'effort sans précédent de RFF pour rénover et régénérer le réseau – les investissements à réaliser sont considérables –, nous continuerons de pâtir pendant de nombreuses années encore des dysfonctionnements du réseau national, qui mérite pourtant aussi beaucoup de soutien.

Une étude est particulièrement éloquente : parmi les 419 perturbations prévisibles constatées sur le Transilien en 2012, plus de 95 % étaient dues à des travaux et seulement 3,3 % à des mouvements sociaux, ce qui est véritablement infime.

Cela ne signifie pas que les grèves n'ont aucun impact sur les usagers ni qu'il ne faille rien faire pour diminuer la conflictualité dans le secteur. Il est souvent question de développement durable, mais je pense qu'il y a aussi beaucoup à faire au quotidien en termes de pédagogie durable. La relation quotidienne qu'ont de nombreux Français avec les transports en commun et l'insatisfaction qu'ils ressentent parfois face au service offert expliquent le caractère exacerbé de leurs réactions en cas de grève. Il convient d'écouter et d'entendre les préoccupations des usagers : à la SNCF, les comités locaux d'animation et de développement, les CLAD, sont aussi des lieux d'échange et d'information.

Sur un plan formel, la loi a été correctement appliquée. Il est vrai qu'elle ne requerrait qu'un seul décret d'application, pris dans le délai imparti, pour définir le contenu de la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève en l'absence d'accord d'entreprise ou de branche. Les deux rapports au Parlement ont également été remis, même si le second l'a été avec un retard de deux ans.

Les nouveaux outils du dialogue social ont bien été mis en œuvre dans le secteur du transport urbain : un accord de branche a été signé entre l'Union des transports publics et ferroviaires, l'UTP, et les organisations syndicales représentatives le 3 décembre 2007.

Ses dispositions concordent très largement avec celles du décret précité. Surtout, l'accord a instauré un observatoire paritaire de la négociation collective et du dialogue social, dont les études et statistiques se sont révélées précieuses pour notre travail. Hélas, seulement 20 % des entreprises interrogées par l'UTP déclarent avoir signé un accord de prévisibilité, la plupart ayant préféré recourir à un plan unilatéral.

La RATP et la SNCF ont, quant à elles, adapté à la loi leurs mécanismes de prévention des conflits, qui étaient auparavant facultatifs, mais aucun accord de branche n'a été signé dans le transport interurbain.

En ce qui concerne les entreprises de transport, le processus d'élaboration des plans de transport adapté et des plans d'information des usagers semble désormais arrivé à son terme, bien qu'il ait été plus long que ce que la loi avait envisagé.

S'agissant des autorités organisatrices de transport, ou AOT, la très grande majorité d'entre elles ont accepté la mission nouvelle que leur a confiée la loi : définir les dessertes prioritaires à assurer en cas de perturbation et approuver le

PTA et le PIU définis par l'opérateur de transport. Toutefois, certaines collectivités s'y sont refusées, pour des raisons politiques ou parce qu'elles ont jugé avoir déjà pris les mesures appropriées.

De fait, selon une enquête de l'UTP, au moins quinze autorités organisatrices de transport urbain n'avaient toujours pas défini de dessertes prioritaires en 2012, tandis que 23 % des réseaux interrogés n'avaient pas adopté de PTA. C'est également le cas d'un certain nombre de régions, qui ont la charge des TER. Comme l'a prévu la loi, le préfet s'est alors substitué à l'autorité organisatrice de transport après mise en demeure, mais la situation n'est malgré tout pas satisfaisante, car le représentant de l'État n'a ici qu'un rôle supplétif.

Mes chers collègues, je vais maintenant laisser ma collègue Isabelle Pasquet vous présenter les recommandations de la commission. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à Mme Isabelle Pasquet, corapporteur.

Mme Isabelle Pasquet, corapporteur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'adoption de la loi du 21 août 2007 a suscité une opposition forte chez ceux pour qui elle s'apparente à de nouvelles contraintes.

Néanmoins, les salariés et les organisations syndicales représentatives se sont conformés, dans leur très grande majorité, aux conditions nouvelles d'exercice du droit de grève issues de la loi. Celle-ci n'a donné lieu qu'à un contentieux limité, qui a permis de préciser ses modalités d'application.

Il n'en reste pas moins que les acteurs concernés nous ont fait part de nombreux griefs à l'égard de ce texte. De manière générale, la faiblesse du dialogue social et les tactiques utilisées par les entreprises pour se conformer à la lettre, mais non à l'esprit de la loi sont déplorées par les syndicats. Ainsi, les négociations préalables dans le cadre de l'alarme sociale seraient souvent purement formelles, le rapport de force étant toujours préféré au dialogue.

La majorité des concertations préalables aboutissent, en effet, à un constat de désaccord. De plus, certaines entreprises de transport urbain n'auraient pas mis en place de procédure formalisée de recueil des déclarations préalables d'intention de faire grève, ce qui compromettrait le secret professionnel par lequel elles sont couvertes.

Enfin, cette loi aurait indubitablement transformé l'exercice d'un droit constitutionnel fondamental, le droit de grève, en une affaire de spécialistes, marquant un pas supplémentaire dans le sens de la judiciarisation des relations de travail.

De leur côté, les employeurs soulignent que la loi ne fait pas de distinction entre les grèves en fonction de leur mot d'ordre, qui, lorsqu'il est national, ne peut être satisfait par l'entreprise. De plus, certains estiment que l'alarme sociale est dévoyée, car elle est banalisée au détriment des institutions représentatives du personnel.

Enfin, ils regrettent que la Cour de cassation ait reconnu la légalité des préavis de grève à durée déterminée de longue durée et des grèves récurrentes de très courte durée – moins

d'une heure –, dont ils estiment qu'elles ont des effets disproportionnés en termes de désorganisation de l'entreprise.

Au fil de nos auditions, nous avons constaté que l'impact de la loi sur la conflictualité était difficile à apprécier du fait, notamment, du caractère irrégulier et difficilement prévisible de la récurrence des mouvements sociaux.

L'évolution du nombre de préavis de grève ou de jours de grève par agent à la RATP ou à la SNCF depuis 2007 ne semble pas liée à l'adoption de la loi. Il n'est pas possible d'établir une corrélation entre la loi et l'évolution de la conflictualité, cette dernière dépendant surtout des mots d'ordre nationaux.

Dans ce contexte, notre rapport formule une série de recommandations visant essentiellement à améliorer l'application de la loi.

Il est tout d'abord indispensable de remettre le dialogue social au cœur de cette application. Son amélioration, objectif affiché de ce texte, n'a pas été généralisée. Il faut donc tirer pleinement parti des possibilités offertes, en associant mieux les institutions représentatives du personnel à la définition du plan de transport adapté et du plan d'information des usagers. Surtout, la période de négociation préalable doit être mise à profit par toutes les parties pour chercher à éviter le conflit. Si elle reste purement formelle, sa valeur ajoutée par rapport au préavis est inexistante.

La revalorisation du dialogue social en dehors des périodes de conflit est le seul moyen de parvenir, à terme, à une diminution significative du nombre et de l'intensité des conflits sociaux dans les transports. Le dialogue social doit devenir une démarche permanente, plutôt qu'un ultime recours lorsque le conflit devient inévitable. Les organisations syndicales ne doivent pas avoir à menacer du dépôt d'un préavis de grève pour être reçues par la direction. Les litiges individuels doivent pouvoir être résolus par d'autres biais que l'alarme sociale.

Il faut surtout revenir à l'équilibre voté en 2007 : cela passe par la suppression des modifications apportées en 2012 par la loi Diard. En application de celle-ci, les salariés qui avaient l'intention de faire grève doivent informer vingt-quatre heures à l'avance leur employeur s'ils y renoncent ou, pour ceux qui étaient en grève, s'ils souhaitent reprendre le travail.

La stabilité des règles conciliant la défense des intérêts professionnels des salariés et la sauvegarde de l'intérêt général doit être recherchée. La loi Diard est venue perturber, avec un effet contraire à celui qui était initialement recherché, puisqu'un salarié peut être artificiellement forcé à faire grève vingt-quatre heures de plus qu'il ne l'aurait souhaité.

Le deuxième volet de nos recommandations porte sur la responsabilisation des autorités organisatrices de transport. Celles-ci doivent s'investir davantage dans la définition des dessertes prioritaires en cas de perturbation : elles peuvent agir par ce biais pour corriger des inégalités territoriales ou garantir que des services prioritaires sont correctement desservis. Il est également important qu'elles approuvent le PTA et le PIU préparés par l'entreprise de transport, le cas échéant en demandant des modifications.

Surtout, elles doivent intégrer des critères sociaux et environnementaux de qualité de service dans les conventions d'exploitation qu'elles concluent avec les entreprises de transport. Prévue par l'article 12 de la loi, cette mesure est jusqu'à

présent restée lettre morte ; seul le STIF s'en est saisi pour les contrats signés avec la RATP et la SNCF en 2012. L'État, qui est AOT, c'est-à-dire autorité organisatrice de transport, des trains d'équilibre du territoire, est en retard sur ce point, tout comme de nombreuses régions.

Par cette disposition, l'AOT pourrait garantir des acquis sociaux, en particulier lorsque le recours à la sous-traitance est très répandu. Les possibilités sont également nombreuses sur le plan environnemental.

La systématisation des bilans d'exécution des PTA et des PIU ainsi que leur contrôle par l'AOT doit être l'occasion pour cette dernière d'évaluer les choix de l'entreprise de transport. L'intérêt ici n'est pas uniquement de faire un bilan comptable de la mise en œuvre d'un PTA. L'AOT doit être à même d'identifier l'origine de toutes les perturbations et, en cas de grève, de comprendre pourquoi la procédure de prévention des conflits a échoué.

Il nous est également apparu important de développer des outils statistiques harmonisés de suivi des perturbations du trafic et de l'application de la loi. À titre d'exemple, la SNCF ne dispose pas de statistiques consolidées sur les principales causes de perturbations prévisibles du trafic recensées sur son réseau. Une typologie précise et uniforme doit donc être réalisée à l'échelle nationale.

Le secteur du transport interurbain doit faire un effort particulier. Il a échoué à conclure un accord de branche sur la prévention des conflits et ne dispose d'aucun outil statistique fiable. Le dialogue social dans la branche doit donc reprendre et la fédération professionnelle concernée, la FNTV, doit assurer le suivi de l'application de la loi.

Enfin, il est temps que le Gouvernement s'assure que cette loi est uniformément appliquée sur tout le territoire. Le ministère des transports devrait donc réaliser un recensement des PTA et PIU pour dresser un bilan exhaustif de ceux-ci. Sur cette base, un travail de sensibilisation des AOT et de partage de leurs initiatives pourrait être entrepris.

La conciliation de deux principes constitutionnels apparemment contradictoires comme la continuité du service public et le droit de grève aboutit inévitablement à un résultat qui ne satisfait pas pleinement l'ensemble des acteurs concernés, qu'ils soient plus favorables à l'un ou à l'autre de ces droits. Néanmoins, ils se sont approprié la loi du 21 août 2007. Réponse sans doute imparfaite au problème plus vaste de la qualité du service dans les transports, celle-ci n'en a pas moins contribué à enclencher la mécanique du dialogue social dans ce secteur d'activité.

Il faut désormais poursuivre dans ce sens, afin que les revendications légitimes des salariés ne soient pas opposées aux droits constitutionnels des usagers. L'édifice a été bâti : il appartient maintenant à tous les acteurs de faire vivre le dialogue social, au bénéfice du service public. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste. – M. Robert Hue applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, celles et ceux qui étaient présents lors de l'examen de la loi de 2007 le savent : les débats furent animés, il y avait de l'ambiance, les points de vue étaient partagés. Aujourd'hui, c'est plus calme, quasiment consensuel !

Sans doute est-ce parce que la loi, finalement, reflète peut-être davantage les intentions affichées par Xavier Bertrand, alors ministre du travail, que celles, belliqueuses, du Président de la République de l'époque. Si l'on reprend les propos du ministre d'alors, l'objectif avoué était triple : « Éviter au maximum le recours à la grève, éviter la paralysie en cas de grève, éviter l'absence d'informations pour les usagers. »

Éviter au maximum le recours à la grève : on ne peut qu'être d'accord avec cet objectif, parce que cela n'interdit pas *in extremis* l'exercice du droit de grève. C'est sur ce point que portait la discussion : interdisait-on ou non le droit de grève ? Tel n'était pas le cas. En effet, la grève est une manifestation d'un conflit social, et si l'on peut la prévenir, c'est qu'une solution a pu être trouvée.

J'ai cru comprendre, mais peut-être ai-je mal compris, que, selon les rapporteurs, le bilan de la loi, sur cet aspect, était mitigé. De fait, elle prévoit simplement la mise en place obligatoire d'une négociation entre organisations syndicales et entreprises de transport avant le dépôt de tout préavis de grève. Si l'on en arrive à ce stade-là, c'est que le mécontentement est déjà bien ancré et commence à se manifester. En fait, il est déjà trop tard !

C'est pourquoi il faut plutôt favoriser d'autres modèles de gestion du service public des transports, d'autres manières d'envisager les rapports entre les salariés et les directions. Le dialogue social se doit d'être présent à tous les échelons. Par conséquent, il reste beaucoup à faire en matière de dialogue social dans les transports publics, hormis dans un certain nombre d'entreprises, où il existe des modalités de concertation.

J'en viens à présent au deuxième objectif de ce texte : éviter la paralysie en cas de grève. Il s'agit là d'un but louable, mais il faut tout de suite ajouter – plusieurs orateurs l'ont fait – que les conflits sociaux ne sont qu'une cause marginale des retards dans les transports. Nous en avons alors longuement débattu. Par exemple, à la RATP, pour l'année 2012, dans les causes de perturbation du trafic du métro, on retrouve avant tout les causes techniques – 43 % – et les incidents de voyageurs – 31 %.

Le rapport de l'expert judiciaire nommé lors de l'enquête sur les causes de l'accident survenu à Brétigny-sur-Orge se montre extrêmement critique quant à la maintenance des voies par la SNCF, par manque de moyens.

Les mouvements sociaux, je l'ai dit, ne sont responsables que de 3 % des perturbations. Nous l'avions souligné en 2007 : est-il nécessaire de faire une loi pour si peu ? Dans l'ensemble des transports urbains, le nombre de jours de grève est relativement faible : seulement 0,49 jour de grève par an et par salarié en 2011.

Les perturbations liées à la grève sont pointées du doigt comme étant les sources principales de nuisance. Or, s'il nous faut vraiment lutter contre la paralysie dans les transports, intéressons-nous, monsieur le secrétaire d'État, aux autres causes, qui sont à l'origine de 97 % des perturbations.

Pour améliorer le service public des transports, il faut d'abord améliorer la qualité des réseaux, car c'est cela qui nuit réellement aux usagers : des réseaux vétustes, des transports bondés dans les zones à fréquentation élevée.

Le dernier objectif de la loi était d'éviter l'absence d'informations pour les usagers, c'est-à-dire de leur donner l'information. Des avancées importantes ont été obtenues : il est primordial que les usagers ne soient pas bloqués chez eux. En

région parisienne, dans le cas d'une grève subite dans le RER entraînant un blocage, il est évidemment nécessaire qu'ils soient informés, sachant qu'ils travaillent parfois jusqu'à quarante kilomètres de leur domicile. Les voyageurs doivent pouvoir s'adapter à l'avance si des perturbations sont prévues.

Les réseaux de transport ont d'ailleurs bien intégré cet impératif, notamment grâce à internet et aux applications sur tablettes et téléphones mobiles, en communiquant de plus en plus rapidement, aussi bien sur les grèves que sur les problèmes techniques et les accidents.

Le dernier point qui avait fait débat était la signature individuelle. Je rappelle pour ma part que la grève est non seulement un droit constitutionnel, mais aussi une action collective. Or il est prévu dans la loi une procédure de déclaration préalable qui oblige les salariés à faire part de leur intention de participer à la grève. C'est là que se situe le vrai danger de cette loi : dans l'individualisation de la revendication sociale.

Mme Annie David. Exact !

M. Jean Desessard. La grève est et doit rester une action menée par un groupe de travailleurs et non pas par une somme d'individus. Car en émiettant les responsabilités, en tentant de séparer les travailleurs, l'objectif est non plus d'éviter le recours à la grève par le dialogue social, mais de l'empêcher par la contrainte. Je le répète, la grève doit demeurer une action collective.

Pour conclure, je voudrais vous faire part, mes chers collègues, de mon expérience en tant qu'animateur social, voilà une quinzaine d'années, lorsque je travaillais avec les chômeurs.

On me disait : « Jean, avec l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi, on va assister à une explosion sociale. » Ce à quoi je répondais que la France était trop vieille pour cela, qu'elle se rendait trop fréquemment chez le médecin. En revanche, je parlais d'une « implosion sociale », c'est-à-dire d'une violence dirigée non plus vers le patronat, l'État ou les ministres, mais vers soi – le suicide, la prise de médicaments –, vers ses proches – les violences conjugales, de voisinage, les éruptions de colère dans certains quartiers.

J'allais même plus loin : j'avais dit que si l'on ne donnait pas une réponse politique à cette désespérance sociale et à cette implosion sociale, celles-ci trouveraient une traduction politique. On pouvait penser, à une époque, que les partis de gauche pourraient en bénéficier. Or, au contraire, cette désespérance sociale et cette implosion sociale ont trouvé leur traduction politique dans un parti qui s'appelle le Front national. Déjà, j'avais signalé que si l'on n'apportait pas de réponse et si l'on continuait à favoriser et à émettre la souffrance sociale, le Front national arriverait.

Quand on voit que même les syndicats sont touchés politiquement par l'émergence du Front national, c'est grave ! C'était justement le danger de cette loi : ne pas favoriser le combat social collectif, mais vouloir individualiser les rapports sociaux, empêchant ainsi toute expression collective. Or dans l'expression individuelle, les gens, dans leur désespérance, cherchent ce qu'ils pensent être un refuge, mais qui ne fera en réalité qu'aggraver la situation.

La grève doit rester un moyen d'action, qui intervient certes en dernier recours, mais qui est toujours possible, collectivement, pour les salariés. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Vincent Capo-Canellas.

M. Vincent Capo-Canellas. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'ordre du jour de la Haute Assemblée nous livre ce soir un clin d'œil que je qualifierais, si j'étais insolent, de pied de nez.

Notre assemblée a souhaité programmer un débat sur l'application de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Ce débat tombe à point nommé, puisque, dès qu'il sera terminé, débutera une grève reconductible à la SNCF, à l'appel de deux syndicats de cheminots opposés à la réforme ferroviaire que nous examinerons très prochainement !

Hasard du calendrier, monsieur le secrétaire d'État, vous aurez l'occasion, sans doute, de rassurer les cheminots sur la réforme ferroviaire. Celle-ci, nous l'espérons, permettra aussi de moderniser et d'améliorer le service rendu aux voyageurs. Car c'est bien le sujet : peut-on, en France, pratiquer un dialogue social autrement que par la seule confrontation ? Pouvons-nous aller plus loin dans des logiques de négociation, en posant ensemble, avec les organisations syndicales, les vrais enjeux, sans oublier, au passage, les voyageurs ?

Notre démocratie sociale doit savoir mieux poser les vrais sujets, ceux qui font l'avenir du service public, en n'oubliant pas que le monde est ouvert et que c'est d'abord en modernisant le service public que l'on assurera son avenir. L'équilibre de la loi de 2007 est donc à saluer, comme le font nos rapporteurs.

Je dirai ici quelques mots à la fois de ce qui est, selon moi, dans le rapport, et de ce qui, à juste titre, n'y est pas, même si d'aucuns voudraient en faire une lecture oblique. Je pense ici aux syndicats de l'aérien, qui font mine curieusement d'oublier que ce rapport concerne les transports terrestres.

Ce qui est dans le rapport, d'abord, reçoit tout notre accord. Premier principe : le dialogue social est important, et il faut toujours le développer et l'encourager. C'est tout l'intérêt de la loi de 2007, qui est souvent, à tort, considérée comme instituant un service minimum dans les transports en commun, alors qu'elle crée surtout un dispositif de négociation préalable en cas de désaccord et de conflit au sein de l'entreprise.

Le paradoxe est que, comme le montrent les deux rapporteurs, la loi de 2007 fonctionne et a répondu aux objectifs que lui avait fixé le législateur. Convenons que, ce soir, la démonstration n'est pas des plus aisées. L'avenir nous dira si M. le secrétaire d'État réussit à renouer les fils du dialogue.

Certes, il n'est pas possible d'affirmer que l'adoption de ce texte a eu pour conséquence de faire baisser le nombre de conflits sociaux et de préavis de grève, car, faute de statistiques des opérateurs concernant les principales causes de perturbations prévisibles du trafic, personne ne peut prouver la corrélation entre les deux phénomènes.

Comme le montrent nos collègues, les jours de grève dans les transports terrestres sont liés aux mouvements et mots d'ordre nationaux, là où le dialogue social au niveau de l'entreprise institué par la loi de 2007 est quasiment inopérant. J'ose croire que la SNCF est un contre-exemple, car elle pratique le dialogue social.

À cet égard, je dois dire ma relative incompréhension avec le mouvement social en cours. Il me semble que l'on pourrait faire, aimablement, le procès inverse au projet de loi portant

réforme ferroviaire : à bien des égards, celui-ci est soucieux des équilibres sociaux, mais peut-être un tout petit moins du besoin d'adaptation au monde d'aujourd'hui...

Je poursuivrai avec une autre provocation, en rappelant que les conflits sociaux – sur ce point, je rejoins les propos des rapporteurs – et les grèves sont une part minime des perturbations du trafic des transports de voyageurs, comme le montrent précisément les auteurs du rapport. En effet, et je parle d'expérience, car j'emprunte le RER B pour rejoindre la capitale et me rendre au Sénat, nos concitoyens voient surtout les incidents, accidents, retards et avaries qui touchent les transports, particulièrement en Île-de-France, et qui pourrissent littéralement leur vie quotidienne.

Cela renvoie à un débat que nous avons souvent eu ici avec vous, monsieur le secrétaire d'État, sur l'état du réseau francilien. Vous avez bien voulu m'annoncer la création d'une mission sur le RER B et ses travaux. J'aurai plaisir à lire, peut-être bientôt, ce que celle-ci écrira sur le sujet. Seuls des investissements massifs de rénovation et de modernisation du réseau permettront d'améliorer à terme les conditions de circulation de nos concitoyens et, je le crois profondément, de rassurer les salariés sur leur avenir. Là réside l'enjeu majeur pour l'avenir des transports terrestres.

Cela renvoie également à nos discussions sur le financement des infrastructures de transports et à l'écoredevance, pour ne pas dire l'écotaxe, dont nous ne savons toujours pas, à cette heure, le sort que le Gouvernement lui réservera, compte tenu des déclarations, il est vrai contradictoires, des ministres concernés. Du reste, je vous crédite, monsieur le secrétaire d'État, d'une forme de constance sur le sujet.

La clarté des financements et des investissements, c'est aussi une clef du dialogue social : afficher une ambition, c'est mobilisateur pour les salariés et les voyageurs. Comme le montrent les auteurs du rapport, le dispositif inspiré de la procédure d'alarme sociale existant préalablement à la RATP fonctionne bien et représente une avancée notable pour les usagers.

Grâce au dispositif de déclaration préalable des grévistes et de définition des dessertes prioritaires, nos concitoyens sont informés, au plus tard la veille, de la proportion des trains et des lignes qui seront en service, ainsi que de leurs horaires – nous le mesurons particulièrement ce soir. Avant 2007, les voyageurs ne disposaient pas de ces informations essentielles pour l'organisation de leur journée.

Il faut ainsi saluer le travail de nos deux rapporteurs, qui, au-delà de leurs orientations politiques, que l'on pourrait qualifier d'opposées, ont réussi à établir un bilan objectif et juste de cette loi de 2007, souvent appelée à tort « loi sur le service minimum », et à aboutir à des positions et des recommandations communes pour une loi si décriée à l'époque par l'opposition parlementaire d'alors.

Comme le soulignent les auteurs du rapport, le législateur a réussi à trouver un équilibre entre les deux principes constitutionnels apparemment contradictoires que sont le droit de grève et le principe de la continuité du service public. Devant l'impossibilité d'instituer un service minimum dans les transports terrestres de voyageurs, qui aurait supposé de réquisitionner les personnels, le dispositif institué par la loi d'août 2007 s'inscrit néanmoins dans le cadre constitutionnel contraint de l'exercice du droit de grève et tend à concilier ces deux principes par une procédure de déclaration préalable des salariés et d'information des voyageurs.

Le succès de cette loi dans les transports terrestres se mesure aussi par sa duplication, en 2012, dans le transport aérien par l'adoption de la loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports, dite « loi Diard ». Je saisis l'occasion de cette discussion pour évoquer cette loi, en ce moment contestée par certains syndicats de personnels, qui s'appuient à tort, me semble-t-il – je rejoins en cela mon collègue Marc Laménie – sur une recommandation du rapport pour demander son abrogation.

Je souhaiterais maintenant dire un mot de ce qui ne figure pas, à juste titre, dans le rapport, même si d'aucuns voudraient, à tort, me semble-t-il, l'y inclure. Il faut en effet préciser que nos deux rapporteurs n'évoquent pas en tant que telle la loi Diard du 19 mars 2012, mais soulignent uniquement les dispositions qui ont été ajoutées par amendement à l'occasion de l'examen de ce texte, pour compléter la loi de 2007, et qui concernent seulement les transports terrestres et nullement le transport aérien.

Je pense notamment à une disposition introduite par voie d'amendement afin de régler un mouvement de grève local à la SNCF : celle-ci oblige le salarié qui s'est déclaré gréviste à déclarer vingt-quatre heures à l'avance soit sa décision de renoncer à la grève soit sa volonté de reprendre le travail.

À aucun moment, nos deux rapporteurs ne proposent d'abroger la loi Diard ; ils souhaitent uniquement supprimer les modifications apportées par la loi Diard – sous-entendu, à la loi du 21 août 2007. Il y a donc un certain paradoxe à s'emparer du rapport de nos collègues, comme certains le font, pour lui faire dire ce qu'il ne dit pas. Dans le rapport n'est nullement évoqué le dispositif de prévention des conflits et d'information des passagers dans le transport aérien, puisque ce n'est pas son objet. Il ne faut donc pas remettre en cause la loi Diard à l'occasion de ce débat.

Comme la loi de 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, la loi Diard relative au transport aérien a fait la démonstration de son utilité pour l'organisation des vols en cas de mouvements de grève et l'information des passagers, tout en respectant le droit de faire grève et les droits des personnels aériens, puisqu'elle a été jugée constitutionnelle.

Ce texte, comme la loi de 2007 pour les transports terrestres, incite au dialogue social et le renforce dans les transports, ce qui correspond aussi à une option que nous partageons : privilégier la prévention des conflits plutôt que le conflit et le recours à la grève, qui n'est que le constat de l'échec du dialogue et de la négociation et non son préalable.

L'esprit de ces deux lois est bien de favoriser une culture du dialogue entre les partenaires sociaux, afin d'éviter les conflits sociaux et le recours à la grève, malheureusement utilisée parfois par certains syndicats comme un préalable à la discussion.

Ces deux lois sont aussi essentielles pour l'information des voyageurs et des usagers. Ce principe ne peut être remis en cause, car ceux-ci se sont habitués à être informés, soit de l'annulation de certains vols, soit de la circulation des trains et du trafic sur les lignes en cas de mouvement social. Nos concitoyens ne comprendraient pas que l'on revienne sur cet acquis.

Pour conclure, comme il faut bien trouver une solution à la revendication exprimée dans l'aérien, je ne peux que suggérer à la commission pour le contrôle de l'application des lois d'établir un bilan de la loi du 19 mars 2012, pour faire le pendant de ce rapport. Je rejoins ici la recommandation de notre collègue Marc Laménie, et je m'en réjouis.

M. le président. La parole est à M. Robert Hue.

M. Robert Hue. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, sept ans après l'adoption expéditive de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, un état des lieux serein sur la conflictualité au sein des entreprises de transport devenait indispensable, à la suite des débats houleux, mais ô combien nécessaires, qui se sont tenus au Sénat, puis à l'Assemblée nationale.

L'opposition était à l'époque justifiée avant tout par les propos qui déformaient la réalité sur les origines des perturbations dans les transports, fortement relayés par les médias.

M. Jean Desessard. Absolument !

M. Robert Hue. Sur ces mauvais fondements, on s'apprêtait à remettre en cause l'exercice du droit de grève : un droit fondamental, difficilement acquis par les salariés et reconnu par le septième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, à valeur constitutionnelle, qui a progressivement permis à l'ensemble de nos concitoyens d'obtenir l'amélioration de leurs conditions de travail, ainsi que de leurs droits sociaux.

En 2007, le Gouvernement prétendait encadrer le droit de grève dans les transports sous prétexte de garantir la liberté d'aller et venir, l'accès aux services publics essentiels, la liberté du travail, ou encore la liberté du commerce et de l'industrie. Certes, dans les transports en commun, une perturbation, de quelque nature que ce soit, peut occasionner une gêne provisoire pour les usagers qui n'ont à leur disposition d'autre moyen pour se déplacer. On pouvait cependant s'interroger sur la pertinence du projet de loi alors que des progrès avaient déjà eu lieu au sein de la RATP depuis 1996, puis de la SNCF par un protocole d'accord signé en 2003.

Le rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois peut légitimement nous conduire à remettre en question l'utilité même de ce texte, dont l'évaluation n'a pas dû être aisée : la loi a-t-elle abouti, par la mise en place d'un mécanisme de prévention des conflits, à réduire la conflictualité et à restaurer le dialogue social ? Selon moi, le rapport ne plaide pas en ce sens.

Le nombre d'alarmes sociales a augmenté, les dialogues entre la direction et les organisations syndicales de salariés n'ont été malheureusement que formels et les constats de désaccords après négociations se sont accrus. L'évaluation prend l'exemple de la RATP, où 36 % des alarmes sociales se sont soldées par un accord en 2012 contre 56 % en 2007.

Les seuls avantages que l'on peut retenir de cette loi sont, d'une part, l'instauration d'une négociation obligatoire dans toutes les entreprises de transport, là où elle n'était encore que facultative, et, d'autre part, le renforcement de l'information des usagers lors des perturbations prévisibles. Ce dernier point ne doit toutefois pas être négligé.

La loi a-t-elle permis d'assurer une plus grande continuité des services publics, argument qui tenait lieu de justification à ceux qui préconisaient des restrictions au droit de grève ? Non, puisque les usagers subissent toujours des retards et

suppressions de trains : panne de signalisation, panne de caténaire, accidents voyageurs, présence de colis suspects et divers incidents combinés.

Les perturbations liées à la grève – l'un de nos collègues l'a souligné, et c'est un point très important – ne sont en effet que très marginales, puisqu'elle n'est à l'origine que de 3,3 % des perturbations en moyenne. La très grande majorité de ces dernières relèvent donc bien d'incidents techniques ou relatifs aux voyageurs.

Mes chers collègues, souvenez-vous des déclarations de Xavier Bertrand, alors ministre du travail. Des trémolos dans la voix, il déclarait dans cet hémicycle qu'il ne voulait plus voir un seul voyageur exaspéré sur un quai, guettant « un train qui ne viendra[it] peut-être jamais » ! Au reste, contrairement aux propos provocateurs tenus par Nicolas Sarkozy en juillet 2008, la grève dans les transports, on s'en aperçoit encore ! Et j'ajoute que c'est positif.

Ce texte ne peut donc répondre aux situations de blocage les plus prononcées, à savoir les grèves relevant de revendications de politique nationale.

L'origine des perturbations dans les transports terrestres se situant à un tout autre niveau, la loi de 2007 n'apportait qu'une réponse sommaire à des problèmes plus profonds.

Par ailleurs, si cette réforme devait permettre d'encourager le dialogue social, rien n'a été fait pour traiter le problème à la source, c'est-à-dire pour améliorer les conditions de travail des salariés des entreprises de transport et préserver le service public en accordant les moyens de financement nécessaires à la qualité des dessertes.

Les salariés continuent de subir des agressions, des actes de malveillance et, plus dramatiquement encore, les conséquences de suicides sur les voies.

Ce sont bel et bien les perturbations « imprévisibles » qui pèsent sur la vie des usagers. Ce sont les sous-investissements cumulés depuis les années quatre-vingt qui sont à l'origine de la très grande majorité des perturbations et donc de l'insatisfaction des usagers, tandis que la fréquentation a explosé au cours des dernières années. Ce constat est particulièrement vrai en Île-de-France, où le nombre d'usagers du RER a bondi de 30 % en dix ans, rendant la situation de plus en plus tendue et insoutenable pour nos concitoyens.

Partant, il est urgent de pérenniser le financement des infrastructures de transports, à commencer par les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France, l'AFITF, dont la principale ressource devait être constituée de l'écotaxe « poids lourds ».

M. Vincent Capo-Canellas. Eh oui !

M. Robert Hue. L'absence de visibilité sur ce dossier met en péril le renouvellement des trains d'équilibre du territoire, les TET.

M. Vincent Capo-Canellas. Absolument !

M. Robert Hue. Monsieur le secrétaire d'État, j'espère que la réforme ferroviaire que nous examinerons prochainement, plutôt que de s'atteler à la seule ouverture à la concurrence du transport de voyageurs, au risque de mettre en péril l'accès au service public ferroviaire, répondra efficacement – mais je ne doute pas que ce sera le cas – à la question de son financement. *(M. Jean Desessard applaudit.)*

M. le président. La parole est à Mme Hélène Masson-Maret.

Mme Hélène Masson-Maret. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'essence même de la fonction de parlementaire est d'édicter des lois, mais vérifier la bonne application de ces dernières est une mission qui me paraît également primordiale, et à double titre.

Dans ce domaine, le principal enjeu est de mesurer un éventuel écart entre ce que le législateur a voulu et son application concrète sur le terrain. Il est également important d'adapter la législation aux évolutions de notre société et, quand c'est nécessaire, d'améliorer les lois existantes en légiférant de nouveau.

À cet égard, l'examen du rapport sur l'application de la loi du 21 août 2007 aura un écho tout particulier à partir d'aujourd'hui, dix-neuf heures, avec le début d'une grève reconductible à la SNCF, à l'appel de deux syndicats de cheminots.

Le problème des grèves en France est donc toujours d'actualité.

Mme Mireille Schurch. Encore heureux !

Mme Hélène Masson-Maret. Ne peut-on donc pas imaginer une autre société, chère collègue ? Je suis surprise d'entendre un tel point de vue, qui plus est de ce côté de l'hémicycle !

En outre, il convient d'évaluer le dispositif de 2007 avant d'imaginer quelles suites donner à cette entreprise législative.

Je rappellerai en quelques mots les circonstances qui nous réunissent cette après-midi.

Le Sénat a publié un rapport relatif à l'application de la loi du 21 août 2007. Le constat en est le suivant : si, formellement, cette loi a été plutôt bien appliquée, si les voyageurs sont désormais mieux informés, l'impact sur le nombre de mouvements sociaux reste difficile à établir. S'y ajoutent des griefs qui demeurent vifs et qui méritent que l'on s'y attarde.

Je rappelle à présent, en quelques mots, le périmètre de ce texte. Il s'applique aux transports ferroviaires, aux transports urbains et aux transports interurbains et concerne opérateurs publics, entreprises privées internationales et PME.

Je rappelle en outre brièvement les dispositions mises en œuvre par cette loi. Elles ont déjà été exposées, mais il est toujours bon d'énumérer leurs quatre piliers.

Sur le plan des moyens, cette loi met en œuvre un mécanisme de prévention des conflits qui rend obligatoire la négociation pendant huit jours avant le dépôt d'un préavis de grève. S'y ajoute la définition de dessertes prioritaires, l'élaboration d'un plan de transport adapté, le PTA, et d'un plan d'information à destination des usagers, le PIU. En outre, les salariés ont l'obligation de déclarer à leur employeur quarante-huit heures à l'avance leur intention de faire grève. Enfin, ce texte prévoit l'amélioration des droits et de l'information des usagers.

Examinons à présent un aspect à mon sens capital : les contributions assurées par le Sénat au titre de cette réforme en 2007.

À l'article 1^{er}, un amendement de Hugues Portelli a permis de préciser le rôle essentiel des services publics de transports. Ces derniers garantissent « la liberté d'aller et venir, la liberté d'accès aux services publics, notamment sanitaires, sociaux et

d'enseignement, la liberté du travail, la liberté du commerce et de l'industrie », qui sont autant de libertés constitutionnelles. J'insiste sur ce point, monsieur le secrétaire d'État !

À l'article 2, un amendement a permis d'imposer aux entreprises la signature avant le 1^{er} janvier 2008 d'un « accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits ». C'est là une avancée vers une nouvelle orientation de gestion des conflits au sein des grandes organisations. En effet, il me semble que les sénateurs ont souhaité rendre obligatoires et non plus facultatives les négociations au niveau de la branche.

À ce titre, contrairement à ce qui a pu être affirmé, le débat d'aujourd'hui est bel et bien une occasion de réhabiliter la loi de 2007.

Ce texte ne constitue en rien une négation du droit de grève. Nulle part il n'y est écrit que la grève doit connaître des limites, à part peut-être pour ce qui concerne les préavis « glissants » ou à répétition.

Dans les faits, cette loi vise trois objectifs, qui ne peuvent être assimilés à une limitation de ce droit constitutionnel qu'est le droit de grève : la prévention des conflits *via* la négociation préalable, l'amélioration de la prévisibilité du trafic et le renforcement de l'information des usagers. Pour autant, on peut se demander si ces objectifs ont été atteints. La loi est-elle correctement appliquée ? Telle est la question qui sous-tend nos discussions d'aujourd'hui !

On peut considérer que la réponse est globalement positive, même si cet adjectif ne saurait masquer les carences observées. Les nouveaux outils du dialogue social ont bien été mis en œuvre dans le secteur du transport urbain, avec la signature d'un accord de branche entre l'Union des transports publics et ferroviaires, l'UTP, et les organisations syndicales représentatives, le 3 décembre 2007.

Quant au processus d'élaboration des PTA et des PIU, il semble désormais presque arrivé à son terme. Néanmoins, leur application fait encore l'objet de polémiques, chez les syndicats comme chez les employeurs. Des griefs persistent de part et d'autre.

Du côté des syndicats, les salariés mettent en exergue les faiblesses du dialogue social, celles des négociations préalables de pure forme, qui aboutissent le plus souvent à un constat de désaccord.

M. Jean Desessard. C'est vrai !

Mme Hélène Masson-Maret. Je suis ravie de vous l'entendre dire, cher collègue !

Du côté des employeurs, on reproche à la loi de ne pas traiter différemment les grèves qui émanent de problèmes propres à l'entreprise de celles qui répondent à un mot d'ordre national et ne peuvent donc être satisfaites par cette dernière – ce distinguo est très important. La grève qui s'ouvre ce soir relève de la seconde catégorie.

L'un des principaux mérites de ce rapport est de souligner que l'application de la loi présente une réelle faiblesse quant aux processus de dialogue en amont. Ses auteurs soulignent, au titre des recommandations, qu'il faut privilégier une meilleure application de la loi à l'ajout de nouvelles contraintes à l'exercice du droit de grève. Ils préconisent un « approfondissement du dialogue social », actuellement insuffisamment développé en dehors des situations de conflit. La grève qui doit s'ouvrir ce soir nous en offre – je le répète – une très bonne illustration.

À ce titre, répétons que le dialogue social doit être une démarche permanente et non l'ultime recours lorsque le conflit devient inévitable.

Enfin, monsieur le secrétaire d'État, je souhaite vous poser deux questions.

Premièrement, de quels moyens le Gouvernement va-t-il se doter pour assurer l'application uniforme de la prochaine réforme sur tout le territoire ?

Deuxièmement, quand et comment le ministère des transports compte-t-il recenser les PTA et les PIU pour obtenir, ce qui me paraît tout à fait indispensable, un bilan exhaustif ?

En conclusion, on peut considérer que ce rapport suit pleinement l'esprit de la loi originelle. On peut également relever la volonté des sénateurs d'insister sur le fait que, aujourd'hui, dans une société en mutation, imposer par la force ou la contrainte l'interdiction de cesser le travail est moins fructueux que de renforcer le dialogue social, afin que les conflits soient traités en amont.

Toutefois, à mon sens, le plus important, c'est que ce rapport met un terme aux postures purement politiciennes des débats de 2007. Certains esprits mal avisés avaient alors tenté de réduire ce débat à une opposition entre défenseurs et pourfendeurs du droit de grève.

Ce rapport est donc le symbole d'une discussion qui arrive aujourd'hui à maturité, et dans le cadre de laquelle chacun s'efforce d'apporter une contribution.

En un mot, ce rapport peut être accueilli favorablement en ce qu'il valorise la gestion des conflits, un concept qui est tout à fait actuel et qui s'inscrit pleinement dans le management de toute entreprise au XXI^e siècle. Les dirigeants devraient plus souvent s'en inspirer pour désamorcer les conflits sociaux débouchant sur des grèves !

Cet éclairage est-il suffisant ? Il est difficile de trancher. Comme l'a dit Vincent Capo-Canellas, il faut relever que la SNCF assure un dialogue social. Quoi qu'il en soit, il s'agit là d'une avancée, même si elle ne peut occulter les autres problèmes. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, Nicolas Sarkozy a entamé son mandat présidentiel en 2007 en faisant adopter une loi hautement symbolique, abusivement intitulée « continuité du service public dans les transports de voyageurs ». Il a clos ce même mandat en faisant voter par le Parlement, en mars 2012, une proposition de loi renforçant ce texte et élargissant son périmètre d'application aux transports aériens.

À l'époque, tous ceux qui siègent sur les travées de la gauche de cet hémicycle s'étaient opposés à ces lois attentatoires au droit de grève. (*M. Michel Teston acquiesce.*)

En effet, nous considérons, à juste titre, qu'elles symbolisaient parfaitement l'esprit de cette mandature : un mépris des corps intermédiaires et une volonté d'étouffer par la force la colère sociale face aux politiques ultralibérales menées alors.

L'élection présidentielle et les élections législatives de 2012 ont mis un terme à cette orientation politique et à cette méthode, en plaçant à la tête de l'État une nouvelle majorité, censée renouer un dialogue respectueux et constructif avec les organisations syndicales.

Pour cette raison, nous avons déposé une proposition de loi dès le 9 avril 2013 visant à abroger, au sein de ces textes, les dispositions que nous jugeons attentatoires au droit de grève, tout en suivant attentivement les travaux menés par la mission sur l'état d'application de la loi de 2007, qui élabore un bilan nécessaire et porteur d'évolutions législatives.

Premièrement, et c'est fondamental, nous partageons avec les rapporteurs l'idée que le niveau de qualité du service public n'est pas lié à l'exercice plus ou moins important du droit de grève.

Ainsi, les grèves constituent, cela a déjà été dit, une part infime des dysfonctionnements dans le secteur des transports : environ 3 %, selon le rapport. Ce qui détériore quotidiennement la qualité du service public de transport, c'est bien l'application du dogme de la concurrence, le manque de moyens humains et la faiblesse des investissements publics. Au fond, c'est le renoncement même à toute idée de service public.

Au lieu de traiter des maux du service public, les promoteurs de ces lois démagogiques se sont contentés de détourner la colère des usagers en les opposants aux salariés, sans répondre à leurs attentes légitimes en matière de service public.

Une seule disposition aurait permis d'améliorer le service public : l'article 12 de la loi de 2007, issu d'un amendement de notre groupe, qui impose l'incorporation de clauses sociales et environnementales dans les appels d'offres. Malheureusement, elle n'a été appliquée qu'à la marge, alors même que les rapporteurs ont souligné son importance dans la lutte contre le recours à la sous-traitance.

Je rappelle, à ce titre, que, durant l'examen de cette loi, nous avons également proposé que « les groupes de transport public ne [puissent] sous-traiter l'exercice des missions de service public qu'ils se voient confier sans avoir procédé auparavant à une négociation de nature à faire appliquer les conditions sociales les plus favorables ».

Malheureusement, cet amendement n'avait pu être adopté. Nous estimons pourtant que cette proposition constitue toujours une piste de travail intéressante en vue d'améliorer la qualité du service et, par conséquent, de diminuer la conflictualité au sein des entreprises de transport.

Par ailleurs, la réforme ferroviaire sera soumise au Parlement d'ici peu. Nous estimons qu'elle devrait être l'occasion de poser la question essentielle de la modernisation du service public et de son financement.

Le deuxième aspect de ce rapport concerne les conditions réelles d'exercice du droit de grève aujourd'hui dans les entreprises de transport. Je rappelle à cet égard que nous avons toujours désigné comme objectif réel de ces lois la volonté de rendre plus difficile l'exercice de ce droit, reconnu par la Constitution.

Nous souscrivons, là encore, aux préconisations du rapport, dont les auteurs proposent la suppression des dispositions, introduites par la loi Diard, relatives à la déclaration individuelle de reprise du travail, qui complexifient et rigidifient les rapports entre salariés et employeurs. Nous prenons donc acte, positivement, des déclarations du secrétaire d'État aux transports, qui constituent un premier pas dans ce sens.

Nous souhaitons aller plus loin, en supprimant purement et simplement toute obligation de déclaration faite aux salariés grévistes. En effet, celle-ci n'a qu'un objet : indivi-

dualiser le rapport des salariés à un mouvement collectif, c'est-à-dire les rendre plus vulnérables aux pressions patronales.

Il en va de même pour la consultation, laissée à l'appréciation de l'employeur au bout de huit jours de mouvement social. Cette mesure reste d'ailleurs difficile à appliquer, et les organisations patronales elles-mêmes ont fait part aux rapporteurs de la difficulté d'obtenir les déclarations, au point que ce sont parfois les syndicats eux-mêmes qui ont dû faire ces décomptes.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport, ces procédés ont contribué à judiciaireiser les rapports sociaux au sein de l'entreprise. Cela, à l'évidence, ne va pas dans le sens d'une amélioration du dialogue social, ce qui était pourtant l'objectif affiché.

Troisièmement, concernant la création des plans de transport adapté et des plans d'information des usagers, force est de constater que l'application de la loi est très inégale et que les indicateurs manquent pour juger de l'intérêt de ces dispositions. Je regrette que l'obligation de consultation des institutions représentatives du personnel sur ces plans, avant leur approbation par l'autorité organisatrice, n'ait pas été respectée.

Enfin, alors que les promoteurs de cette loi ont argué de l'instauration d'une information précise et fiable sur la continuité du service, cette obligation n'est assortie d'aucune sanction légale. Dans ces conditions, aucun progrès n'a donc pu être réalisé en la matière.

Le Gouvernement avait également prétendu que cette loi permettrait d'améliorer le dialogue social. Le rapport confirme pourtant qu'il est impossible d'affirmer que l'instauration d'une sorte de préavis du préavis par le dispositif d'alarme sociale a permis d'enrayer la conflictualité. En effet, si les demandes de consultation immédiate ont significativement augmenté, les dirigeants des entreprises continuent d'attendre de constater l'état réel des rapports de force avant d'engager toute négociation.

Or, si le code du travail précise d'ores et déjà que « pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier », cette obligation est souvent méconnue par les dirigeants d'entreprise. Allonger la durée du temps de négociation apparaît donc inutile si rien ne les contraint à se présenter à la table de négociation avec des propositions.

À ce titre, les auteurs du rapport notent très utilement que la procédure de prévention des conflits se résume souvent à la tenue d'une unique réunion entre direction et organisations syndicales, ce qui, à nos yeux, n'est absolument pas suffisant.

Le rapport a également démontré que ces dispositions sont totalement inopérantes lorsque la grève répond à un appel national ou européen interprofessionnel, ce qui représente pourtant la plus grande source de conflictualité. On l'a vu au sujet des grands projets touchant aux retraites et à la protection sociale.

Je me permets alors de formuler une idée simple : la clef de la paix sociale réside dans l'affirmation du choix de politiques progressistes. Cesser de porter atteinte aux acquis sociaux et aux statuts et d'inquiéter les salariés quant à leur avenir est le moyen le plus sûr de réduire la conflictualité au sein des entreprises, notamment dans le secteur des transports.

Au regard des éléments de ce rapport, nous restons persuadés que, afin de restaurer la confiance avec les partenaires sociaux, il convient d'abroger les dispositions de ces lois dont les finalités tendent plutôt à la limitation d'un droit constitutionnel. Nous demandons donc officiellement au Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour la proposition de loi que nous avons déposée en ce sens.

Je terminerai, mes chers collègues, en vous rappelant que le droit de grève est le droit ultime pour les salariés dans la défense de leurs droits et de leur outil de travail. Je souhaite aussi rappeler que les grèves menées par les ouvriers ont été, historiquement, la voie la plus sûre pour obtenir les plus belles avancées sociales pour l'ensemble de nos concitoyens.

Plus que jamais, le droit de grève est un droit non seulement constitutionnel mais fondamental pour notre démocratie. Il nous appartient de le protéger! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

M. Jean Desessard. Voilà un vrai discours communiste!

M. le président. La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la loi du 21 août 2007 constitue l'une des premières lois emblématiques du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Elle témoigne d'une vision clivante, voire populiste, de la société...

M. Vincent Capo-Canellas. Oh!

Mme Isabelle Pasquet, corapporteur. Eh oui!

M. Michel Teston. ... selon laquelle, en faisant valoir leurs droits, certains citoyens en prendraient d'autres en otage.

Après des effets d'annonce souvent un peu démagogiques, le texte, présenté en procédure accélérée, a été largement édulcoré par rapport aux intentions affichées initialement par Nicolas Sarkozy.

M. Vincent Capo-Canellas. Tant mieux!

M. Jean Desessard. Exact!

M. Michel Teston. Ainsi, le texte adopté comporte une disposition phare qui vise à permettre la mise en œuvre d'un service garanti en cas de grève ou de perturbation prévisible, et défini par les autorités organisatrices de transport en fonction des spécificités locales.

Pour cela, deux mesures ont été mises en place : premièrement, l'obligation, pour les salariés, de déclarer quarante-huit heures avant le début d'une grève, leur éventuelle intention d'y participer, et, deuxièmement, la possibilité, après huit jours de grève, d'organiser, sur l'initiative de l'employeur ou d'une organisation syndicale, un vote indicatif à bulletin secret sur la poursuite du mouvement. Les autres dispositions du texte ont prévu l'encadrement de l'organisation de la négociation collective préalable à la grève et l'information des usagers.

Lors du débat parlementaire sur ce texte, je me suis opposé à son adoption, comme d'ailleurs les autres membres du groupe socialiste, considérant que, sous couvert de la volonté affichée d'améliorer le dialogue social, cette loi n'avait pour objectif que de limiter l'exercice du droit de grève.

J'ai d'ailleurs souligné, à l'époque, que la mise en place d'un service minimum revenait à privilégier un droit par rapport à un autre, en l'occurrence la continuité du service public par rapport au droit de grève, ainsi que l'avait très bien démontré, en son temps, le rapport Mandelkern de 2004.

En outre, sur le plan organisationnel, la mise en place d'un service minimum nécessiterait, selon moi, de procéder à des réquisitions de personnel. En effet, pour assurer ce service, il serait probablement nécessaire de disposer du concours de 80 % du personnel. Cela étant, mon opposition à ce texte aurait été encore plus forte s'il avait autorisé le recours à cette procédure!

Or, si cette loi n'a pas imposé la réquisition, cette idée est restée très présente chez certains parlementaires de la majorité présidentielle de cette époque.

M. Frédéric Cu villier, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche. C'est vrai!

M. Michel Teston. J'en veux pour preuve le dépôt, en février 2009, par M. Éric Ciotti, d'une proposition de loi visant à mettre en place un droit de réquisition, qui, heureusement, n'a pas été adoptée.

En somme, avec cette loi, il s'est agi de trouver le coupable idéal des nombreux retards que subissent au quotidien les usagers des transports. Les agents du service public qui ont ainsi été montrés du doigt. Pourtant, ce sont les choix d'investissement effectués par les gouvernements précédents, conduisant à trop privilégier le développement du réseau à grande vitesse au détriment de la rénovation des lignes existantes, qui expliquent en grande partie les dysfonctionnements.

C'est pourquoi, à la suite de la remise des conclusions de la commission Mobilité 21, présidée par Philippe Duron, le gouvernement Ayrault a décidé de privilégier les trains du quotidien, marquant ainsi un tournant en matière de priorités pour les investissements publics dans le domaine des transports.

Ce choix me paraît responsable : il s'agit non pas de renoncer à compléter le réseau ferroviaire à grande vitesse, mais de le développer en fonction des capacités contributives. C'est bien désormais l'amélioration des transports du quotidien qui est mise en premier.

S'appuyant sur une logique qui pourrait être qualifiée de répressive et d'accusatrice, la loi du 21 août 2007 ne pouvait que produire de médiocres effets. C'est d'ailleurs ce que montre le bilan de cette loi, effectué par Isabelle Pasquet et Marc Laménie.

En effet, même si elle repose sur un équilibre complexe, qui a permis de développer progressivement des habitudes de négociation collective, cette loi n'a convaincu personne, ni les syndicats ni les employeurs, et a même parfois suscité des dysfonctionnements dans la continuité du service public. Par exemple, le mécanisme d'encadrement de la grève prévu par cette loi a contribué à crispier les positions avec, d'un côté, des salariés dissuadés de faire grève, et, de l'autre, des employeurs prétendant subir des recours abusifs à la négociation collective préalable.

Au final, quel est le résultat pour l'utilisateur? Si cette loi a incontestablement amélioré l'information du public sur les circulations prévisibles en cas de perturbation du trafic, les éléments d'analyse manquent pour établir précisément une

corrélation entre l'application du texte et l'évolution de la conflictualité dans les entreprises de transport. En effet, les motifs des grèves ne sont pas toujours liés à des problèmes internes aux entreprises : des mots d'ordre nationaux sont parfois à l'origine des mobilisations.

Par ailleurs, le manque d'éléments d'analyse n'a pas permis de récolter des informations suffisantes pour faire ressortir la part respective des incidents techniques quotidiens et des mouvements de grève dans la gestion des transports publics ; on sait toutefois que le mauvais état de certaines lignes conduit régulièrement à des retards. Du reste, si l'on demandait aujourd'hui aux utilisateurs des transports publics si cette loi a eu un effet favorable sur leurs déplacements journaliers, il n'est pas impossible qu'ils répondraient négativement.

C'est pourquoi la préconisation du rapport concernant le développement d'outils statistiques harmonisés du suivi de la loi me semble pertinente. Il en est de même de la recommandation de renforcer le dialogue social dans les entreprises de transport, y compris en dehors des périodes conflictuelles : c'est bien le meilleur service à rendre aux usagers !

Si la loi doit fixer les conditions d'exercice du droit de grève, elle ne saurait tout fixer. Une large place doit être laissée à la concertation et à la négociation dans chaque entreprise.

Comme le proposent aussi les deux rapporteurs, il est logique de sensibiliser les autorités organisatrices des transports, à la définition de dessertes prioritaires ainsi qu'à l'approbation de périmètres de transport adapté et de plans d'information aux usagers.

Enfin, il convient de ne pas oublier qu'une politique d'investissement à un haut niveau sur le réseau dit « classique » est probablement le meilleur moyen de réduire sensiblement les retards subis au quotidien, et donc d'assurer une meilleure continuité du service public dans les transports terrestres.

Dans cette optique, le fait de doter l'AFITF de moyens suffisants est aussi au cœur de ce débat.

C'est, à mon sens, par la conjugaison de ces différentes préconisations que l'on atteindra le fragile mais nécessaire équilibre entre la garantie de la continuité du service public et la protection du droit de grève, principe de valeur constitutionnelle. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC, du groupe écologiste et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens, à mon tour, à féliciter Isabelle Pasquet et Marc Laménie pour la qualité de leur rapport d'information concernant l'application des dispositions de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

J'ai, bien entendu, pris note des contributions apportées par les groupes parlementaires sur ce sujet important.

Le rapport d'information permet d'engager l'indispensable débat sur les attentes de nos concitoyens quant à la qualité du service public, à la continuité du service public – c'est là le principe même des services publics –, et, dans le même temps, sur les conditions d'exercice du droit de grève. Il

est également important de veiller à ce que, en amont de l'exercice de ce droit, un dialogue social de qualité puisse être instauré.

C'est précisément de cette qualité que dépend la relation entre employeur et employés, celle-ci devant permettre d'éviter toute situation de blocage. Il faut faire en sorte que les antagonismes de situations ne deviennent pas des antagonismes entre les personnes, afin que les usagers n'aient pas à regretter que les salariés des entreprises de transport défendent leurs revendications, lesquelles sont souvent légitimes. J'ai rarement rencontré des personnes exerçant leur droit de grève sans raison sérieuse...

Après sept années d'application, quel est le bilan de la loi de 2007 ?

J'ai entendu des positions diverses : Mme Masson-Maret appelle à une réhabilitation de la loi, tandis que Mme Schurch en réclame l'abrogation. On voit là tout l'éventail des appréciations auxquelles cette loi peut donner lieu ! Il est sans doute nécessaire d'en actualiser les dispositions. De fait, le contexte n'est plus le même que celui dans lequel cette loi a été annoncée, puis discutée : force est de reconnaître que les conditions n'étaient pas, alors, réunies pour que se déroule un débat des plus sereins ! M. Hue a rappelé les effets de manche des défenseurs de ce texte, qui ont eu pour effet d'empêcher durablement le débat sur le cœur même du dispositif, au profit de postures politiques.

Le cœur du dispositif, c'est la prévention et la résolution de situations conflictuelles par la négociation préalable. Est-ce suffisant ? Des améliorations doivent-elles être envisagées ? Vous avez, les uns et les autres, dans vos interventions, avancé quelques propositions qui pourront être utilement reprises par la suite.

Par ailleurs, la loi prévoit une information des voyageurs, dans le respect des droits de l'usager. La vertu du service public est d'assurer la mise en place de plans de transport adapté et d'information des usagers en cas de perturbation prévisible des transports publics.

On le voit, il s'agit d'un équilibre précaire.

S'agissant de la prévention et de la résolution des conflits, la RATP, dès 1996, et la SNCF, dès 2003, avaient chacune conclu un protocole d'accord prévoyant un dispositif d'alerte sociale, similaire à celui qui a été introduit par la loi.

M. Jean Desessard. Eh oui !

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. Cela veut dire que, parfois, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à la loi.

M. Jean Desessard. Exactement !

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. Il est, au contraire, de la responsabilité de chacun des acteurs concernés de promouvoir des dispositifs propres à encourager le dialogue et la mise en place de mesures précontentieuses.

Comme le souligne le rapport d'information, la conclusion de tels accords relevait, avant l'entrée en vigueur de cette loi, d'un simple engagement moral des signataires, qui n'avait donc pas dotées. Or, je le répète, ce dispositif de négociation préalable est, à mon sens, essentiel, et j'ai cru comprendre que M. Desessard partageait cette analyse.

Oui, le dialogue doit être la clef de voûte des rapports sociaux entre les dirigeants et les salariés.

Par la voix de Jacques-Bernard Magner, M. Assouline a indiqué qu'il était difficile de mesurer l'impact de la loi sur la conflictualité. On peut malgré tout tenter de le faire.

La loi impose désormais le dialogue dans toutes les entreprises, et c'est une bonne chose. Il convient de développer tous les cadres susceptibles de favoriser ce dialogue, qui doit être conforté.

Des chiffres existent. Mme Pasquet ne les juge pas pertinents. M. Hue considère, pour sa part, qu'ils ne permettent pas de créditer la loi d'une amélioration sensible de la situation.

Il reste que certains chiffres peuvent donner lieu à une interprétation plus nuancée. Ainsi, s'agissant de la RATP, entre 2004 et 2007, il y a eu entre 173 et 367 préavis de grève, tandis que la fourchette s'est située entre 36 et 59 après 2007. C'est aussi une réalité. C'est pourquoi je rejoins certains orateurs quant à la nécessité d'y voir plus clair sur les effets de cette loi.

Je l'ai dit, la loi impose par ailleurs qu'une information sur les circulations prévisibles soit mise en place en amont des perturbations annoncées du trafic. Cette information, tout le monde en convient et M. Teston le rappelait à l'instant, représente un net progrès pour les usagers du service public de transport en commun. C'est même une forme de respect qui leur est due.

Ainsi que l'ont relevé M. le rapporteur, M. Desessard et d'autres intervenants, les conflits sociaux sont à l'origine d'une minorité de perturbations; il est important de le rappeler, car les conflits sont souvent mis en exergue pour nuire à l'image du service public, le stigmatiser, voire mettre en cause son existence même. Or les faits générateurs des perturbations la plupart du temps tout autres.

Vous avez plaidé pour la nécessité d'accorder aux transports les moyens nécessaires à la modernisation et à la rénovation de leurs réseaux, notamment dans le domaine ferroviaire. Eu égard à la sensibilité qui est la mienne, je ne puis ici que vous assurer de ma détermination à obtenir les modalités d'un financement pérenne, afin de tenir les objectifs et de respecter les priorités du transport du quotidien.

Dans quelques jours, nous aurons ici un débat important, même s'il est déjà engagé en d'autres lieux, sur la nécessité, pour l'État, de redonner des priorités à la politique des transports – c'est indispensable –, de procéder à la structuration de celle-ci et de définir une stratégie.

L'information des usagers est, je le répète, essentielle. Ainsi, dans la perspective du mouvement de grève qui doit commencer ce soir, la SNCF a publié dès hier soir un état précis du trafic prévu pour la journée du 11 juin. M. Capocanellas a souligné que notre débat avait lieu dans ce contexte. Eh bien, cela nous permet aussi d'apprécier la prévisibilité que le dispositif rend possible.

M. Vincent Capocanellas. Très bien !

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. Le bilan semble donc positif de ce point de vue. La loi a permis de trouver un équilibre – les rapporteurs en conviennent, même s'ils le qualifient de complexe et fragile – entre les valeurs constitutionnelles que sont la continuité du service public de transport et l'exercice du droit de grève.

Toutefois, je partage l'opinion des rapporteurs selon laquelle il convient de mieux tirer parti des possibilités offertes par la loi en matière d'association des partenaires sociaux et de dialogue social approfondi. C'est la première préconisation du rapport d'information. Il importe en effet que la négociation préalable instaurée par la loi soit appliquée de façon adaptée. On ne saurait la considérer comme la dernière procédure, comme une formalité purement administrative, pour reprendre vos propos, madame la rapporteur. Elle doit au contraire constituer une étape dans un processus visant à éviter le conflit, afin de parvenir à un véritable accord entre les différents partenaires.

D'une façon plus générale, il convient d'inscrire le dialogue social au cœur du management des entreprises – c'est le sens de la deuxième préconisation du rapport d'information –, de manière à accompagner les évolutions du transport terrestre de voyageurs. Pour ce faire, il faut mettre en place l'ensemble des procédures adaptées pour favoriser ce dialogue.

Vous l'avez souligné, madame la rapporteur, les organisations syndicales ne peuvent pas être reçues uniquement lors du dépôt d'un préavis; elles doivent être, au contraire, les partenaires d'un dialogue continu.

S'agissant des deux principales entreprises relevant du champ de la loi de 2007, la SNCF et la RATP, il existe des observatoires sociaux paritaires qui se réunissent annuellement pour établir le bilan des relations sociales dans l'entreprise. Ce bilan est rendu public, et les membres de ces observatoires émettent des propositions d'amélioration du dialogue social et tirent les conséquences des conflits. Le Gouvernement ne peut qu'inviter les entreprises à développer de telles démarches vertueuses.

S'agissant de la loi du 19 mars 2012, dite « loi Diard », je veux d'abord remercier M. Capocanellas d'avoir précisément rappelé que le rapport d'information ne visait que les dispositions de cette loi qui modifient la loi de 2007, pour ce qui concerne les transports terrestres.

Je ne reviendrai pas sur les conditions dans lesquelles la loi Diard a été présentée au Parlement, conditions qu'a très bien décrites Mme Schurch et M. Robert Hue : de façon soudaine et sans concertation, à la toute fin de la mandature de la précédente majorité. Ce que je souhaite ajouter, c'est que, si cette loi a été jugée constitutionnelle au mois de mars 2012, son entrée en vigueur a imposé un certain nombre de contraintes administratives lourdes, tant pour les salariés que pour les employeurs. Ces derniers ont parfois dû déployer d'importants moyens pour la mise en place d'outils adaptés.

Il reste que, aujourd'hui, l'application de cette loi est stabilisée et qu'elle ne saurait en aucune façon justifier d'une atteinte à l'exercice fondamental du droit de grève. C'est la raison pour laquelle, voilà quelques semaines, je me suis engagé à rencontrer les différentes compagnies du secteur aérien afin de leur demander fermement des engagements clairs de bonne conduite et d'éviter d'éventuels détournements des dispositions législatives.

C'est dans cet esprit que je souhaite faire évoluer l'application de la loi du 19 mars 2012. Je crois qu'un rapport sur l'application de cette loi sera demandé à votre commission. Le Gouvernement suit bien évidemment cette procédure parlementaire avec beaucoup d'intérêt.

Vous préconisez ensuite, madame, monsieur les rapporteurs, de responsabiliser les autorités organisatrices de transport, notamment en les sensibilisant à la définition des dessertes prioritaires et à l'approbation des périmètres de transport adapté et de plans d'information aux usagers. Je partage ces préoccupations, que bon nombre d'entre vous ont relayées, mesdames, messieurs les sénateurs. Il est vrai que des actions de sensibilisation des AOT quant à leurs obligations en matière de définition de dessertes prioritaires, de plan de transport adapté et de plan d'information des usagers devront être engagées dès lors qu'un bilan plus approfondi de l'application de la loi aura pu être réalisé par les services de l'État.

Madame Masson-Maret, vous m'avez solennellement demandé d'apporter des précisions aux parlementaires. Je le ferai dès que mes services disposeront d'informations suffisamment solides pour être exploitables. Je réponds également ainsi à la préconisation C3 du rapport, relative à un recensement de ces plans afin d'obtenir un bilan exhaustif de l'application de la loi de 2007. Je partage ce point de vue, mais, à ce stade, nous manquons de données. Des enquêtes annuelles sont aujourd'hui réalisées sur l'activité des transports publics – urbains, départementaux et régionaux – par le ministère des transports, en partenariat avec un certain nombre d'acteurs, le GART, l'ARE, l'ADF, l'UTP, la FNTV, l'ANATEEP... Je proposerai de les compléter par des questions sur le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers.

La préconisation B2, relayée par Mme Schurch, consiste à intégrer des critères sociaux et environnementaux de qualité de service dans les conventions d'exploitation, ainsi que le prévoit l'article 12 de la loi de 2007. Certes, le contenu des conventions d'exploitation relève de la responsabilité de chaque AOT, mais il importe de rappeler la nécessaire intégration de critères sociaux et environnementaux de qualité de service, laquelle est aujourd'hui trop variable et insuffisamment stabilisée. Les recommandations du rapport à cet égard me semblent être un point d'appui utile pour le renforcement des bonnes pratiques en la matière.

S'agissant des conventions TER entre les régions et la SNCF, celles qui ont été signées avant la loi de 2007 intègrent des clauses relatives à la qualité de service ainsi qu'à la communication et à l'information des voyageurs. Néanmoins, elles ne mentionnent pas de critères sociaux et environnementaux en tant que tels.

Je distribuerai quelques bons points. (*Sourires.*) La convention du TER Limousin, signée en 2012, est certainement l'une des plus abouties puisqu'on y trouve un titre spécifique consacré au « développement durable et solidaire », traitant des relations avec les usagers, de l'accessibilité et de la prévention des impacts sur l'environnement. La dernière convention avec la région Franche-Comté prévoit, pour sa part, des dispositions en faveur de l'insertion sociale. On le voit, des initiatives sont en passe d'être prises et l'application de la loi se fait plus rigoureuse.

J'en viens aux trains d'équilibre du territoire, les TET. Mme le rapporteur, à moins que ce ne soit Mme Schurch – mais l'une et l'autre parlent souvent d'une même voix! (*Sourires*) – a rappelé que l'État, qui en est l'autorité organisatrice depuis le 1^{er} janvier 2011, était en retard. La convention d'exploitation, d'une durée initiale de trois ans, a été prolongée au mois de décembre dernier. Son élaboration s'inscrit dans le respect des dispositions de la loi du

21 août 2007, en incitant par exemple la SNCF à améliorer le report modal – c'est indispensable – ou en prévoyant un dispositif de bonus/malus sur la qualité de service. J'ai souhaité que l'État négocie avec la SNCF, sur la base des préconisations des rapporteurs, le contenu de la prochaine convention d'exploitation qui prendra effet à partir de 2015.

Dans le cadre de ces discussions, nous veillerons à ce que les exigences de l'exploitant soient plus fortes. Je pense ici à l'implication plus importante demandée à la SNCF sur les enjeux liés à la continuité du service public et à l'information des voyageurs. Je pense aussi à l'attention portée à la définition et au respect des plans de transport adapté pour d'autres situations de perturbation que les seules grèves auxquelles il est fait trop souvent référence.

En matière environnementale, les premiers bénéfices du renouvellement du matériel roulant, en termes de report modal et de réduction de la consommation d'énergie, pourront être tirés. Vous savez combien le Gouvernement s'est investi dans ce dossier et attend des effets de cette mobilisation. Je songe aux premières lignes qui bénéficieront des nouveaux matériels « bimodes » à partir de 2016, à l'ensemble des conventions et à l'enveloppe de 510 millions d'euros de renouvellement des TET arrêtée par le précédent Premier ministre.

Madame la rapporteur, monsieur le rapporteur, vous demandez par ailleurs la systématisation des contrôles des bilans d'exécution des plans de transport adapté et des plans d'information des usagers, car les retours d'expérience auprès des AOT sont aujourd'hui quasi inexistantes.

Il est pourtant prévu que, après chaque perturbation, l'entreprise de transport communique à l'AOT un bilan détaillé de l'exécution du plan de transport adapté et du plan d'information des usagers. L'entreprise doit aussi évaluer, chaque année, les incidences financières de l'exécution de ces plans et dresser la liste des investissements nécessaires à l'amélioration de leur mise en œuvre. Le contrôle de ces bilans d'exécution relève de chaque AOT.

La prochaine convention d'exploitation des TET devrait permettre de renforcer l'encadrement des retours, aujourd'hui très informels, de l'exploitant à l'autorité organisatrice sur la bonne exécution des adaptations annoncées. Quand je dis que l'État doit être de retour, c'est parce que cela figure dans la réforme ferroviaire. C'est une exigence puisque l'État est l'autorité organisatrice de transport qui doit obtenir les informations relatives à la bonne exécution des adaptations annoncées.

Enfin, le rapport préconise le développement d'outils statistiques harmonisés de suivi de l'application de la loi. Nous sommes tous d'accord. M. Teston a souligné l'absence de fiabilité statistique concernant l'application de la loi. Il nous faut donc mettre en place des indicateurs publics consolidés de mesure et de suivi des causes de perturbation de trafic de la SNCF.

C'est selon moi le meilleur moyen, notamment en cas de conflit, d'en finir avec les images d'Épinal sur la conflictualité et les perturbations sociales. Bon nombre d'usagers attendent de nous de la régularité. Encore faut-il qu'ils sachent qu'un certain nombre de retards sont provoqués par les plans de modernisation de ligne, ou par ce que l'on appelle des « accidents de personnes », – Robert Hue en a fait mention –, qui recouvrent des situations beaucoup plus dramatiques que ce que cette périphrase laisse entendre. Il

est important que nous puissions éclairer les usagers, livrer des informations, afin d'empêcher que ne se développe une sorte d'opprobre populaire sur les difficultés de fonctionnement du service public, opprobre entretenu par certains médias : des chaînes d'information en continu, notamment, se livrent souvent à ce genre de raccourcis.

Nous devons assurer la diffusion auprès du grand public de données statistiques sur la régularité et la ponctualité des services de transport public régulier de voyageurs. On se rendra ainsi compte que la régularité et la ponctualité sont beaucoup plus élevées et que la tendance est à l'amélioration, malgré une situation extrêmement dégradée. Un certain nombre de témoignages ont montré que la priorité donnée ces dernières années aux lignes à grande vitesse – M. Teston est intarissable sur la question – a permis de lancer quatre LGV en même temps, alors que le rythme de réalisation est plutôt d'une LGV tous les six ans. La soutenabilité financière de certains projets conduit à définir des priorités qui ne sont pas toujours celles qu'attendent nos concitoyens. Telle est la réalité à laquelle nous sommes aujourd'hui confrontés.

Il nous faut donner tout son rayonnement à l'Autorité de la qualité de service dans les transports, l'AQST, créée le 15 février 2012. Cette entité administrative, qui s'intéresse à tous les modes de transport public de voyageurs – aérien, ferroviaire, routier, maritime – s'appuie sur un Haut Comité de la qualité de service dans les transports, qui rassemble depuis le mois de mai 2013, sous la présidence du député Olivier Faure, 37 représentants des acteurs de tous les modes de transport public de voyageurs – collectivités publiques, opérateurs, associations de consommateurs et d'usagers. L'AQST publie les taux d'annulation et de retard des principales liaisons aériennes, de toutes les liaisons TGV et TET, par mois, par liaison et, pour l'aérien, par compagnie. Des améliorations restent à venir, mais c'est une voie intéressante.

Cette structure publie aussi les taux mensuels d'annulation et de retard des TER, globalisés pour toutes les liaisons ferroviaires d'une même région, et les taux de ponctualité voyageurs de chacune des huit lignes Transilien et des cinq lignes RER. Telles sont les garanties supplémentaires que nous pouvons apporter.

Cependant, cela a été souligné, ces chiffres ne permettent pas de faire l'analyse des causes. À cet égard, nous manquons d'informations : si la SNCF détient des données quantitatives par axe de TGV et par ligne Intercités, les AOT régionales n'en disposent pas sur les perturbations de leurs TER. Les informations relatives au transport ferroviaire sont donc parcellaires. La Direction générale de l'aviation civile dispose, quant à elle, de données codifiées selon une nomenclature internationale extrêmement détaillée. Il faut un recueil de données exhaustives et homogènes pour obtenir un tableau de bord national cohérent qui permette d'identifier les mesures prioritaires à mettre en œuvre en vue d'améliorer la qualité de service aux voyageurs. Ce pourrait d'ailleurs être un guide extrêmement pertinent pour les débats au Parlement.

C'est la raison pour laquelle, le 15 mai 2014, l'AQST a proposé d'étudier, en concertation avec l'ensemble des acteurs, opérateurs et autorités, cinq catégories simples de causes de perturbation valables pour tous les modes de transport. Il s'agit d'objectiver les causes, car vous avez raison d'affirmer, madame, monsieur les rapporteurs, que la plupart des idées reçues en la matière sont erronées. Une approche plus scientifique, plus objective, nous permettrait

certainement d'être informés de l'évolution de la qualité des transports. Je serai attentif à ces avancées, car il y va de la crédibilité même du service public des transports.

Enfin, je partage la position selon laquelle il conviendrait que les partenaires sociaux de la branche des entreprises de transport interurbain concluent un accord sur le modèle de celui qui est en vigueur dans le transport urbain. L'exercice n'est toutefois pas si simple, car la branche est composée d'une multiplicité de petites entreprises dans lesquelles les dispositions mises en œuvre par les grandes entreprises de transport urbain ne sont pas nécessairement transposables ni faciles à appliquer. Il faudra que nous étudions dans quelle mesure on peut adapter ce dispositif. Voilà également un domaine dans lequel l'État devra jouer un rôle de facilitateur.

Je tiens une nouvelle fois à saluer le rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, qui nous permet de poursuivre le nécessaire débat sur les conditions d'exercice du droit de grève ainsi que sur les exigences de continuité et de qualité du service public. L'actualité vient en quelque sorte illustrer notre préoccupation, qui est aussi de valoriser les bonnes pratiques, d'objectiver les données et les informations, afin de renforcer la crédibilité de l'ensemble de l'activité et de redorer l'image de ce service public à la française, garant de l'égalité des territoires et de l'égalité des chances sur ces territoires.

Cette réalité nationale est au cœur de nos discussions avec les instances européennes. Comme j'ai eu l'occasion de le rappeler à mon homologue M. Lupi, qui présidera dans quelques jours le conseil des ministres européens, nous devons aborder ainsi l'organisation des transports : elle est territoriale mais aussi humaine, à la fois pour les salariés et les usagers. Tel est l'enjeu de ces grandes lois qui fondent la réalité du service public auquel nous sommes attachés. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC, du groupe écologiste, du RDSE et de l'UDI-UC.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous en avons terminé avec le débat sur l'application de la loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

9

CANDIDATURE À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation d'un sénateur appelé à siéger au sein du Conseil national de la montagne.

La commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire propose la candidature de M. Thierry Repentin pour siéger au sein de cet organisme extraparlamentaire.

Cette candidature a été publiée et sera ratifiée, conformément à l'article 9 du règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

Mes chers collègues, l'ordre du jour de cet après-midi étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinq, est reprise à vingt et une heures trente-cinq, sous la présidence de M. Thierry Foucaud.)

PRÉSIDENTE DE M. THIERRY FOUCAUD
vice-président

M. le président. La séance est reprise.

10

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UN
ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle que la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a proposé une candidature pour un organisme extraparlamentaire.

La Présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du Règlement.

En conséquence, cette candidature est ratifiée et je proclame M. Thierry Repentin membre du Conseil national de la montagne.

11

DÉBAT SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES
ET LA CULTURE

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur les collectivités locales et la culture, organisé à la demande du groupe CRC.

La parole est à M. Pierre Laurent, au nom du groupe CRC.

M. Pierre Laurent. Monsieur le président, madame la ministre de la culture, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord vous remercier d'être présents ce soir, car ce débat est, selon notre groupe, de la plus haute importance.

Culture et collectivités territoriales : voilà bien, en effet, un des couples les plus prometteurs, et pourtant l'un des plus menacés, de notre République ! Si nous n'y prenons garde, le cumul des saignées budgétaires et de la dévitalisation des territoires pourrait venir à bout de pans entiers de la création vivante dans notre pays. Notre vigilance doit donc être une priorité nationale.

En ces périodes de crise, je le sais, la tentation de penser l'inverse est forte. Face au chômage de masse, à la précarité galopante au sein de la jeunesse, certains jugeront naturel de reléguer la culture au second plan, de considérer comme superflus les moyens et la place à lui accorder, de transformer progressivement ce qui devait être une priorité en parent pauvre des politiques publiques.

La situation est pourtant alarmante, car la crise frappant notre société n'est pas seulement structurelle sur le plan économique et social. Il s'agit d'une grave crise de sens, de projet, de valeurs, une crise de l'émancipation pour chacun, de la libération pour toutes et tous, une crise de civilisation. C'est, comme nous le voyons chaque jour un peu plus et comme les dernières élections l'ont montré, une crise démocratique et politique au sens le plus profond, une

crise de la Cité et du bien commun, qui fait le lit de tous les obscurantismes et réprime les imaginaires quand tout devrait au contraire inviter à leur donner libre cours.

Alors même que la crise bouche l'avenir et rétrécit l'horizon du plus grand nombre, qu'entend-on chaque jour répéter comme une prétendue évidence ? « La culture doit prendre sa part des sacrifices ! »

Paul Krugman, prix Nobel d'économie, résume ainsi la philosophie qui nous gouverne trop souvent aujourd'hui : « L'élite des responsables politiques, [notamment] les élus qui se dressent en défenseurs de la vertu budgétaire, agissent comme les prêtres d'un culte antique, exigeant que nous nous livrions à des sacrifices humains pour apaiser la colère de dieux invisibles ». Ainsi donc, aux dieux Marché et Rentabilité la culture devrait apporter sa part de sacrifices, ainsi qu'une bonne proportion des dépenses qu'y consacrent les collectivités locales.

Dieux invisibles, dit Paul Krugman... Mais ce sont aussi des dieux aveugles, tant est grande l'urgence culturelle de faire ou de refaire société, de penser ou de repenser le monde ! C'est précisément au cœur de la crise que les créations et les pensées nouvelles révèlent ce qui nous aide à faire émerger un autre modèle de société.

Ainsi, malheureusement, la culture n'est pas devenue la priorité tant espérée. La réalisation des « grandes » ambitions annoncées se fait attendre, au point qu'on peut, chaque jour un peu plus, douter qu'elles aient jamais été nourries. Quant au budget consacré par l'État à la culture, loin d'être préservé, il est, comme tant d'autres, programmé à la baisse année après année.

Et voilà que l'offensive annoncée contre les dépenses publiques des collectivités locales et le prétendu millefeuille territorial pourrait porter des coups fatals à l'action culturelle des collectivités locales. En effet, chacun le sait, les collectivités sont devenues des acteurs majeurs de nos politiques publiques culturelles.

Avant d'aller plus loin, je ne peux manquer l'occasion de renouveler notre soutien aux justes exigences des intermittents, si nombreux à faire vivre la création et l'action publique culturelle en région.

Mercredi dernier encore, devant la commission de la culture de notre assemblée, démonstration a été faite de la viabilité de leurs propositions. Celles-ci sont légitimes, équilibrées, utiles à la diversité culturelle, de nature à assurer la viabilité d'un régime d'indemnisation indispensable à la vie des professions artistiques. Seul l'acharnement idéologique du MEDEF y fait obstacle depuis dix ans. Et nous assistons maintenant à l'incroyable ralliement du Gouvernement à ses thèses, au mépris de toutes les promesses, y compris celles qui ont été faites tout récemment par l'actuel ministre du travail ! Les festivals d'été sont menacés par cet acharnement. Pourtant, un geste suffirait : refuser l'agrément.

Je le rappelle, cet accord aggrave encore celui de 2003, que nous n'avions eu de cesse de combattre. L'augmentation des cotisations menace les revenus de nombreux intermittents et la pérennité financière des petites et moyennes structures, mais les conditions de calcul du différé d'indemnisation placent, elles aussi, une grande majorité de ces professionnels dans une situation de grande précarité. Sur ce point, les aménagements récemment opérés ne sont pas suffisants, le nombre d'intermittents concernés par ce différé de paiement restant en très forte augmentation.

C'est pourquoi nous exigeons une fois de plus, madame la ministre, que le Gouvernement n'agrée pas l'accord imposé par le MEDEF en matière d'indemnisation par l'assurance chômage des intermittents du spectacle et rouvre réellement la discussion. Pour notre part, nous resterons solidaires des luttes actuelles des artistes, des techniciens et de l'ensemble des acteurs culturels.

D'ailleurs, si de nombreux élus locaux déclarent tour à tour leur soutien à ce combat, cela ne doit rien au hasard.

En effet, le lien entre collectivités locales et culture n'a cessé de s'approfondir avec les progrès de la décentralisation, au point qu'il est aujourd'hui permis d'affirmer que la politique publique en matière culturelle n'aurait plus de force et de sens sans cette dimension.

La coopération associant État et collectivités territoriales a favorisé l'aménagement culturel du territoire et permis d'œuvrer pour la démocratisation culturelle. Certes, beaucoup d'inégalités subsistent, renforcées par la faiblesse persistante du budget national et l'insuffisante démocratisation de la définition des politiques culturelles. Mais il serait insensé, surtout en ce moment, de mettre en cause les progrès réalisés.

Cette coopération a souvent permis d'innover et d'aider un milieu fragile à dégager les moyens de son existence et de sa capacité de création. Dans bien des cas, création et action culturelles survivent uniquement grâce à un équilibre précaire, impliquant une pluralité d'acteurs et de financements publics.

C'est pourquoi l'impact des réformes annoncées de gouvernance et de financement des collectivités territoriales sur la culture doit être envisagé avec la plus grande attention.

Qu'advient-il si, la culture n'étant déjà pas une priorité nationale, l'action des collectivités territoriales est de surcroît réduite à peau de chagrin ? Poser la question, c'est malheureusement y répondre. La menace est extrêmement sérieuse et quelques belles paroles ne suffiront pas à l'écarter.

Tout l'objet du débat de ce soir est de remettre l'ambition culturelle au centre de la discussion, avec l'objectif, au moment où nous allons à nouveau nous pencher sur la question des collectivités territoriales, d'affirmer son rôle et sa place comme ferment de la démocratie et de la vie citoyenne, levier du développement local, outil d'éducation et d'émancipation, tant à l'école que dans la Cité ou encore dans le monde du travail.

Pour nous, la compétence culturelle des collectivités territoriales est indissociable du maintien de la clause générale de compétence, la préservation des financements croisés, mais aussi l'affirmation du rôle de l'État. Il faut s'assurer que les compétences des collectivités, comme celles de l'État, seront préservées, avec les moyens nécessaires à la clé.

La compétence culturelle des collectivités territoriales, fondée sur la clause générale de compétence, est un principe démocratique qui garantit la libre intervention des collectivités.

En 1982, ce principe, valable pour toutes les collectivités, permettait à celles-ci de se protéger contre les empiètements de l'État, mais il a aussi permis la coopération croissante entre les différents niveaux de collectivités par le biais de financement croisés.

Ce sont ces financements croisés et ces compétences partagées qui permettent aujourd'hui de garantir la vitalité de bon nombre d'activités culturelles.

La culture fournit une belle illustration de l'aveuglement technocratique qui nourrit le discours sur le prétendu « mille-feuille ». Pourquoi tous les niveaux de collectivités interviennent-ils, ou cherchent-ils à le faire, dans le champ culturel ? Tout simplement parce que la culture est comme l'air qu'on respire : c'est en quelque sorte une compétence vitale pour construire du bien-être commun. La culture est une compétence naturellement partagée.

Or chaque nouvelle réforme des collectivités menace ce principe de compétence partagée. C'était déjà le cas de la loi du 16 décembre 2010, qui prévoyait la suppression de la clause de compétence générale. Il a fallu toute la bataille parlementaire pour que soit finalement arraché, de justesse, en deuxième lecture, le maintien de la clause de compétence générale, mais uniquement dans des domaines particulièrement sensibles comme la culture et le sport.

Après d'autres tentatives de suppression de même nature, la clause de compétence générale a finalement été rétablie par la loi du 27 janvier 2014. Or, quelques mois plus tard, les menaces sont de nouveau d'actualité avec les projets portés par le Président de la République et le Premier ministre.

Dans le cadre de sa grande réforme territoriale, et au nom de la clarification des compétences, le Premier ministre propose de nouveau la suppression de la clause de compétence générale et le retour à des compétences des collectivités spécifiques et exclusives. Quant aux conseils départementaux, leur existence est, à terme, purement et simplement remise en cause.

On dit à nouveau, ici ou là – mais nous sommes dans le plus grand flou –, que la culture pourrait faire figure d'exception. Quel crédit accorder à un tel engagement si tout se réduit comme peau de chagrin : crédits, compétences, taille et nombre des assemblées élues ?

Pour conjurer le danger et maintenir un haut niveau d'action culturelle, l'heure n'est plus aux approximations, aux bricolages, aux allers et retours inconséquents.

L'action et la décentralisation culturelles sont aujourd'hui des co-constructions entre l'État et l'ensemble des collectivités ; elles doivent le rester et être confortées. L'art et la culture sont d'intérêt national. Le rôle de l'État et celui des collectivités doivent être préservés. S'il fallait légiférer dans ce domaine, c'est sans aucun doute vers l'établissement d'une compétence partagée entre l'État et l'ensemble des collectivités qu'il faudrait aller.

En l'absence d'engagements clairs, nombreux sont les périls qui nous guettent : dévitalisation des communes, suppression des départements, dont les effets pourraient être très lourds sur la politique culturelle des villes moyennes et des territoires ruraux.

Quant aux métropoles, elles sont souvent regardées avec méfiance par nombre de services culturels, lesquels redoutent d'être noyés dans un immense ensemble métropolitain, le risque étant qu'aux fractures sociales et spatiales existantes vienne s'ajouter une fracture territoriale.

Quid de la culture dans des métropoles vouées à la mise en concurrence des territoires, aux antipodes de l'action attendue en faveur de la réduction des inégalités culturelles sur le territoire ?

Comment les politiques culturelles locales trouveront-elles leur place dans le futur paysage territorial de la France ? Tous les acteurs culturels rencontrés par vous, madame la ministre, comme par moi et beaucoup d'autres, sont inquiets.

Toutes ces inquiétudes sont évidemment avivées par le contexte d'austérité budgétaire dans lesquelles elles s'inscrivent, la réforme territoriale se doublant d'un plan d'économie de 50 milliards d'euros, dont 11 milliards d'euros sur les dépenses des collectivités.

Le maintien de la clause générale de compétence et la participation de tous les échelons territoriaux et de l'État, aussi importante soit-elle, ne suffiront pas à préserver l'action culturelle locale si les collectivités n'ont plus les moyens d'exercer les compétences dont elles ont la charge. Des compétences sans moyens seraient évidemment vides de sens.

La fragilisation des politiques publiques est d'autant plus à craindre dans le domaine culturel que les collectivités sont devenues, je l'ai dit, d'importants financeurs de la culture.

La montée en puissance des collectivités n'a pas cessé depuis 1978, comme l'indiquent des études du département des études, de la prospective et des statistiques, la DEPS, sur les dépenses culturelles locales. Ces études, respectivement menées en 2006 et en 2010, font apparaître une augmentation régulière des dépenses des collectivités de 10 % en quatre ans. Elles démontrent, chiffres à l'appui, que les dépenses des collectivités territoriales en matière culturelle sont désormais nettement supérieures au budget du ministère de la culture ! L'étude de 2010 évalue en effet le financement des collectivités à la culture à 7,6 milliards d'euros, soit 118 euros par habitant, alors que le budget du ministère pour la même année était de 2,9 milliards d'euros.

À titre d'exemple, les financements accordés par les collectivités au spectacle vivant sont dix fois supérieurs aux crédits que l'État y consacre. Ils représentent aujourd'hui 70 % du financement public de ce secteur pour son fonctionnement, ses créations, mais aussi ses équipements. Les collectivités assurent ainsi de nombreux emplois permanents et intermittents.

Parmi les collectivités, ce sont les communes et les groupements de communes qui, aujourd'hui, prennent en charge la plus grande partie des financements culturels. Elles assument en effet les trois quarts des financements des collectivités, soit 4,6 milliards d'euros pour les communes et 1 milliard d'euros pour leurs groupements, contre respectivement 18 % et 9 % pour les départements et les régions.

Le soutien à l'expression artistique et aux activités culturelles représente près de 60 % des dépenses des communes et de leurs groupements. Il s'agit en grande partie de dépenses de fonctionnement.

Départements et régions se sont eux aussi investis de manière croissante dans le patrimoine, qui représentait 59 % des dépenses culturelles départementales et 23 % des dépenses culturelles régionales en 2010.

Les communes gèrent souvent les services et les équipements culturels de proximité, tels les bibliothèques, les conservatoires, les écoles d'art et les musées. Il est intéressant de noter que la moitié de ces dépenses de fonctionnement sont des dépenses de personnels.

En effet, il ne faut pas oublier qu'une grande partie des dépenses des collectivités permet directement, notamment par l'emploi de fonctionnaires et de contractuels, ou indirectement, *via* des subventions, de financer un très grand nombre d'emplois dans le milieu culturel.

Une diminution de la participation financière des collectivités à la culture risquerait donc de se traduire par une grave remise en cause de l'emploi, du fait du non-renouvellement de nombreux contractuels et du non-remplacement de fonctionnaires partant à la retraite. Cela fragiliserait l'ensemble du secteur.

Au même moment, la part du budget de l'État consacrée aux missions du ministère de la culture confirme, elle aussi, un désengagement financier dans la durée, programmé dans le plan annoncé par le Premier ministre.

Telles sont, mes chers collègues, les raisons de notre inquiétude.

Notre assemblée a souvent inscrit à son ordre du jour, ces dernières années, la défense de l'exception culturelle. Aujourd'hui, c'est l'exceptionnel engagement de nos collectivités qui doit être défendu et protégé. Nous n'aurons pour notre part de cesse de mener ce combat.

Adossée aux 50 milliards d'euros de coupes budgétaires, la réforme territoriale que le Gouvernement continue de chercher à faire passer au forceps risque d'être foncièrement antidémocratique, politicienne et au service d'une vision concurrentielle et libérale de l'aménagement du territoire. Elle représente un très grand danger pour le mouvement artistique et culturel, pour l'avenir même de la culture dans notre pays.

L'affaiblissement des moyens des collectivités, la suppression de la clause générale de compétence, la suppression des conseils généraux, le regroupement autoritaire des communes et des agglomérations, la formation de métropoles et de très grandes régions, représentent au total un danger quasi létal pour des pans entiers des politiques publiques de soutien à l'art et à la culture, à la création comme à l'éducation populaire.

Si nous ne réagissons pas, nous sommes à la veille d'un processus de déculturation de nos territoires et des populations qui y vivent. Une fois de plus, nous constatons qu'il faut défendre le lien étroit existant entre la culture et la démocratie, la mise en cause de l'une affaiblissant gravement l'autre. Nous refusons de nous engager sur ce chemin dangereux, préférant continuer à construire l'émancipation par l'art et la culture. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC – Mmes Corinne Bouchoux et Maryvonne Blondin applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin.

Mme Marie-Christine Blandin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, ce débat est une excellente initiative, car nous sommes à la veille d'arbitrages structurels et budgétaires déterminants. Il est nécessaire, car la volonté passée, de celle de Malraux à celle de Jack Lang, a conduit à une démocratisation équipementière qui n'a pas connu sa suite logique : la diversité des publics, des amateurs, des artistes, la synergie avec la vie du territoire, et des moyens durables de fonctionnement des structures.

Ce débat appelle à la cohérence quand les choix faits sur le terrain contrastent souvent avec les beaux discours et les signatures de conventions internationales porteuses de sens, ou quand plane la menace d'un agrément néfaste sur le mauvais accord des annexes 8 et 10 de l'UNEDIC. À quoi serviraient des subventions sans artistes et sans techniciens pour donner vie aux projets ?

L'action des collectivités en matière de culture a été grandissante, conjuguant des cibles propres à chacune et mettant en commun leurs moyens pour rendre possibles des actions d'envergure, au plus près des habitants. Des artistes s'en sont méfiés, ceux qui n'avaient d'yeux que pour la rue de Valois, à l'image de Racine ou Lully n'attendant que l'onction du prince.

Contre cette forme de mépris, les écologistes réaffirment la pertinence d'une démocratie culturelle locale, animatrice du tissu créatif du territoire, garante de la reconnaissance de chacune et de chacun.

Ils soulignent également le rôle indispensable d'un grand ministère de la culture et de ses directions déconcentrées, avec une stratégie et des moyens. Et ce grand ministère ne devrait pas dispenser les autres – ceux de la ville, de l'éducation, de la santé, des transports – de penser culturellement leurs actions. L'art est public, il a droit de cité. Il devrait, au-delà de ses tutelles, bousculer l'organisation en silos de nos ministères et des directions de nos collectivités.

D'ailleurs, le développement durable, dont on décline à l'envi les cibles économiques, sociales et environnementales, ne peut se concevoir sans culture, bien commun essentiel de l'humanité, et que nous pouvons chaque jour accroître.

Ce qui fait culture dans une société, c'est ce qui fait rencontre : reconnaissance mutuelle, tissage de liens, création, héritage virtuel ou matériel.

C'est donc, avant de réfléchir sur qui fait quoi, à la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle que nous devons nous référer pour aspirer à « une plus grande solidarité fondée sur [...] sur la prise de conscience de l'unité du genre humain et sur le développement des échanges interculturels ».

C'est donc, avant de nous emballer pour ou contre la clause générale de compétence, à la Déclaration de Fribourg de 2007 que nous devons penser : « le terme "culture" recouvre les valeurs, les croyances, les convictions, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime son humanité et les significations qu'il donne à son existence et à son développement », nous rappelait Jean-Michel Lucas lors d'une récente audition.

Car on ne peut à la fois se prévaloir de l'exception culturelle à l'international et jouer la compétition entre les territoires, comme si la culture était une marchandise ou, pis, une « arme » comme les autres.

Quatre départements, dont celui du Nord, se sont engagés à revoir leurs pratiques afin de garantir les droits culturels de chacun. Lors de leur dernière rencontre à Roubaix, Patrice Meyer-Bisch rappelait que l'injonction du « vivre ensemble » n'est pas suffisante si le tissu social est élimé. Ce tissu, y compris dans sa dimension culturelle, doit être enrichi par la densité qu'apporte la diversité des contributeurs.

Être libre, c'est recevoir la capacité de participer, de toucher et d'être touché, de dire pourquoi l'on aime ou pourquoi l'on n'aime pas une œuvre. Ce sont ces critères de l'action publique qui doivent questionner compétences et procédures des institutions, tout autant que la légitimité de l'Art à déranger.

À l'heure des pénuries, auxquelles les écologistes ne sauraient se résoudre, s'il s'agit d'infliger au budget de la culture la même toise qu'aux bétonneurs, pollueurs et spéculateurs, les risques sont réels que la culture soit une variable d'ajustement – le couperet est déjà tombé sur des projets –, que des artistes soient censurés par certaines idéologies ou, comme l'énonce le sociologue Michel Simonot, que l'on fasse « dépendre la valeur de l'art et de l'artiste de son efficacité immédiate éducative, sociale, politique, économique, touristique ». Sommé d'être en mission, l'artiste verrait alors se dissoudre son autonomie et sa turbulence dans des appels à projets mis en concurrence. L'efficacité attractive ou le pouvoir de pacification sociale l'emporteraient sur l'intérêt général.

Privés de loi sur la création, les parlementaires auditionnent, travaillent, se positionnent, proposent ; ils seront présents dans le débat sur la décentralisation.

Pour les écologistes, la culture est une responsabilité partagée de l'État et des collectivités locales. Nous ferons en sorte que l'Europe la fasse également sienne, sous un angle qui ne résume pas aux industries culturelles. Ce partage doit garantir que la création, la formation et la diffusion ne seront jamais l'otage d'une idéologie ou l'instrument d'un notable. Ce partage n'exclut pas la définition de domaines d'intervention ciblés, comme les enseignements supérieurs artistiques, qui pourraient être confiés aux régions pour renforcer la professionnalisation et l'équilibre des ressources. Face aux métropoles, les régions doivent avoir un rôle d'équité territoriale.

Nous attendons que décentralisation rime avec justice, démocratie et dialogue intelligent avec les collectivités. Nous attendons que les moyens attribués ou délégués ne soient pas vampirisés par la capitale. Nous n'acceptons pas que les musiques actuelles, auxquelles s'adonnent 80 % des Français –, ne reçoivent que moins de 0,5 % du budget, alors que la Philharmonie va engloutir 380 millions d'euros. (*Mme Maryvonne Blondin s'exclame.*)

La lisibilité ne se construira pas en coupant la culture en rondelles, elle se construira dans la transparence des arbitrages et la qualité des outils de dialogue, à travers, par exemple, la requalification des établissements publics de coopération culturelle – EPCC – ou la revitalisation des conférences régionales. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Bordier.

M. Pierre Bordier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, aujourd'hui, les collectivités locales sont les premiers financeurs de l'activité culturelle en France. Elles prennent en charge 70 % des dépenses, et leur contribution financière a progressé de 12 % depuis 2006, selon un rapport commun des inspections générales des affaires culturelles et des finances publié en janvier dernier. Cette contribution se chiffre à 7,6 milliards d'euros. Ce sont les régions et les établissements publics de coopération intercommunale, les EPCI, qui ont le plus augmenté leur effort financier, tandis que les communes, propriétaires de la plupart des équipements culturels et

monuments historiques, sont désormais les principales contributrices de la dépense culturelle publique; celle-ci représente 8 % du budget des communes de plus de 10 000 habitants.

La décentralisation culturelle a permis la démocratisation de l'accès à la culture et la diffusion de l'action culturelle sur l'ensemble du territoire, à travers le soutien à un réseau de structures très dense. Les collectivités assurent la mise en œuvre opérationnelle et, notamment, le financement des grandes politiques culturelles définies par l'État. Elles pallient de plus en plus la faiblesse des crédits engagés par l'État, par exemple dans les domaines de l'archéologie préventive, du patrimoine, du spectacle vivant ou de l'accès aux savoirs.

Aujourd'hui, dans un contexte de crise économique et sociale, et à l'approche d'une recomposition territoriale, certains principes doivent être réaffirmés. Ce doit être également l'occasion d'une clarification des rôles. Je pense qu'il existe deux enjeux : la clarification des différentes interventions au niveau local et la réaffirmation d'une direction générale définie par l'État.

Tout d'abord, la Cour des comptes a relevé les chevauchements des actions culturelles menées aux niveaux territorial et national, un manque de cohérence entre les interventions et un empilement de dispositifs contractuels complexes. Un rapport d'information rédigé en 2009 par Yves Krattinger et Jacqueline Gourault au nom de la commission des finances du Sénat a fait le même constat.

Certes, la réalisation de projets importants repose souvent sur un partenariat entre plusieurs acteurs, mais l'empilement des structures et l'enchevêtrement des compétences et des financements peuvent être sources d'erreurs, de doublons, de perte de temps et de moyens. Aussi la commission des finances avait-elle cherché des voies de clarification, pour une meilleure coordination et une meilleure lisibilité. Elle préconisait notamment de généraliser des instances et outils de concertation entre les acteurs au niveau régional, afin d'assurer la coordination des actions, de simplifier les modalités de financement et de définir des objectifs partagés.

Madame la ministre, pourriez-vous préciser la politique du Gouvernement sur cette question de la clarification des rôles ?

Je voudrais à présent évoquer une réforme majeure, celle des établissements publics de coopération culturelle, dont la création provient d'une initiative sénatoriale prise il y a un peu plus de dix ans. La loi relative à la création des EPCC, votée en 2002, visait à organiser le partenariat entre l'État et plusieurs collectivités territoriales, ou seulement entre ces dernières, sur la base du volontariat, autour d'un projet culturel de territoire. Le but était de partager les initiatives culturelles et de leur donner plus d'ambition, de mutualiser les projets pour les rendre plus efficaces et plus visibles.

On compte aujourd'hui plus de 90 EPCC. Cela démontre que cette création était nécessaire et que les territoires – départements, régions, communes – se sont emparés des EPCC, notamment pour gérer leur patrimoine, le mettre en valeur et l'ouvrir le plus largement possible au public, ou pour développer les enseignements artistiques, notamment dans le cadre des écoles d'art, afin de permettre à un plus grand nombre d'usagers d'en bénéficier. À titre d'exemple, je citerai l'Opéra de Lille, le Centre Pompidou-Metz, le Louvre-Lens ou l'École supérieure d'art et de design de Saint-Étienne.

En 2011, j'ai présidé avec Cécile Cukierman une mission destinée à faire le bilan de dix années d'EPCC. Nos travaux ont montré les atouts des EPCC, mais également l'existence de dysfonctionnements. Certains EPCC n'ont pas été suffisamment préparés en amont; d'où des désaccords entre partenaires ou la sous-estimation des coûts engendrés. La place de l'État, investisseur souvent minoritaire, face aux collectivités locales, n'est pas toujours facile à trouver. L'État doit pourtant exercer ses missions d'expertise, de conseil et parfois d'arbitre.

Les EPCC ont surtout pâti d'un statut fiscal complexe et défavorable. J'ai pu le constater dans mon département, où un EPCC que j'avais créé et présidé regroupait le conseil général de l'Yonne et la ville d'Auxerre. Après deux ans et demi de fonctionnement, les services fiscaux ont réclamé le paiement de la taxe sur les salaires, alors que les deux collectivités concernées n'y étaient pas assujetties auparavant pour les mêmes activités. Cette situation pour le moins surprenante est due à l'évolution de la jurisprudence européenne et à son respect par l'instruction fiscale. Les EPCC ayant une forte masse salariale ont ainsi pu voir leur charge fiscale décuplée. Au final, l'EPCC de l'Yonne a été dissous, la ville d'Auxerre et le conseil général reprenant leurs compétences et financements antérieurs. Piètre résultat !

Pour éviter que de nombreux projets soient ainsi privés du cadre offert par les EPCC, notre mission avait proposé soit que le ministère interprète favorablement les dispositions législatives concernant la taxe, soit que des dérogations soient accordées. Depuis, le dossier n'a pas du tout avancé. Madame la ministre, je souhaiterais connaître vos intentions à ce sujet.

Notre mission avait également pointé le problème des établissements d'enseignement artistique, auxquels le statut d'EPCC a été imposé. Sans anticiper sur ce que nous dira certainement Catherine Morin-Desailly, je tiens à rappeler que, si cette transformation obligatoire poursuivait l'objectif louable d'une plus grande autonomie des établissements, elle n'en a pas moins engendré de nombreuses difficultés : mise en place précipitée, diversité des statuts des personnels et inégalité des rémunérations, déficit d'information, problèmes de participation à la gouvernance.

Si le bilan des EPCC demeure globalement positif, sans doute faudrait-il procéder à des ajustements législatifs en ce qui concerne l'enseignement artistique. Notre débat est l'occasion de le rappeler.

Autre point que je souhaitais aborder : la place de l'État au moment où une réforme des collectivités territoriales est en cours de discussion et sera bientôt débattue au Parlement.

Par le passé, l'État a été le décideur en matière de politique culturelle. Aujourd'hui, il est davantage un facilitateur, accompagnant les projets des collectivités. Je pense que la culture doit demeurer un champ d'intervention commun, dans lequel l'État et les collectivités peuvent travailler ensemble de façon complémentaire.

Or, madame la ministre, l'article 1^{er} de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, adoptée en décembre 2013, a éveillé les craintes des organisations professionnelles du secteur des arts et de la culture. Cet article permet en effet à l'État de déléguer par décret certaines de ses compétences à une collectivité qui en ferait la demande. Le fonctionnement du réseau des direc-

tions régionales des affaires culturelles, les DRAC, pourrait donc se trouver affecté, ce qui nuirait à l'homogénéité de la politique nationale de soutien à la culture.

La présence de l'État à travers ses services déconcentrés est fondamentale. Elle garantit l'égalité territoriale, qui irrigue les territoires ou les quartiers éloignés d'une offre culturelle de qualité. Lorsque la compétence « culture » aura été déléguée, comment l'État pourra-t-il tenir son engagement de ne supprimer aucune DRAC ? Je pense que cette disposition ouvre la voie à un désengagement de l'État, et il me semble donc souhaitable qu'un prochain texte législatif, par exemple le projet de loi sur les territoires actuellement en préparation, établisse clairement une compétence partagée et réaffirme le rôle de l'État.

La culture et les arts favorisent l'épanouissement personnel et collectif des individus, ainsi que la cohésion et le dialogue social. Ces activités constituent également un formidable enjeu économique. Selon le rapport commun des inspections générales des affaires culturelles et des finances, elles représentent 3,2 % du PIB de la France et 670 000 emplois ; en valeur ajoutée, c'est autant que l'agriculture et l'agroalimentaire, deux fois plus que les télécommunications et sept fois plus que l'automobile. C'est dire combien l'État et les collectivités territoriales, qui sont directement concernés, doivent veiller au maintien et à l'essor des industries culturelles et créatives.

Le processus de décentralisation en cours – métropoles, intercommunalité, etc. – mettra chaque élu devant une situation politique largement inédite. Aussi l'État devra-t-il jouer pleinement son rôle de facilitateur des actions locales. J'espère que ce débat nous permettra d'obtenir une clarification quant à ses intentions. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Morin-Desailly.

Mme Catherine Morin-Desailly. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, réjouissons-nous que le sujet de la culture, dont je ne rappellerai pas ici l'importance, fasse ce soir l'objet d'une réflexion et d'un débat spécifique, bien en amont des discussions que nous aurons sur la réforme territoriale.

Il ne suffit plus aujourd'hui de proclamer une « exception culturelle » ; il faut aussi, plus de cinquante ans après la création du ministère de la culture, dresser un bilan, prendre acte de la situation et mesurer l'implication grandissante des collectivités locales, devenues également, au fil du temps des acteurs majeurs de la culture.

Depuis 1959, grâce à la politique dite de « décentralisation culturelle », notre pays a vu se développer nombre d'institutions de référence, d'équipements de proximité, d'associations culturelles portant un certain nombre de missions. Mais force est aujourd'hui de constater l'essoufflement de l'action publique : stagnation, voire baisse des moyens financiers, mais aussi absence de projets mobilisateurs et de perspectives nouvelles. Le ministère de la culture paraît à ce jour incapable de faire face aux missions qu'il prétend exercer et de définir ses propres priorités.

Cette situation explique le réel malaise dans lequel se trouvent ainsi la plupart des professionnels de la culture, malaise encore accru par le développement du numérique, avec le bouleversement tant des modes de production et de diffusion des écritures que du financement de la création.

Certes, il serait injuste de faire porter au seul ministère de la culture et à l'actuel gouvernement l'ensemble des responsabilités, mais il nous faut cependant bien constater l'inaction, pour ne pas dire la panne, devant laquelle nous nous trouvons depuis maintenant deux ans.

Une priorité avait été tout d'abord affichée en faveur de l'éducation artistique et culturelle. Nous attendions par conséquent la définition de cadres spécifiques : rôle des établissements d'enseignement spécialisé, formation des professeurs et des intervenants, définition des financements, articulation avec les nouveaux rythmes scolaires. Or on en reste à la promotion de quelques initiatives de terrain, certes pertinentes, voire exemplaires, mais dont la simple juxtaposition ne saurait en aucun cas dessiner une politique.

Nous attendions également la mise en œuvre de « l'acte II de l'exception culturelle à l'ère du numérique », qui devait faire suite au rapport Lescure, porteur de propositions concrètes. Nous avons finalement eu une multitude d'autres études et rapports, tous sans lendemain...

Nous sommes aussi toujours en attente des projets de loi annoncés, qu'il s'agisse de la création ou du patrimoine.

Par ailleurs, nous pouvons mesurer les baisses réelles du budget de la culture. Entre la loi de finances initiale de 2012 et celle de 2014, le total des crédits alloués aux missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles » est passé de 3,846 milliards d'euros à 3,440 milliards d'euros, marquant ainsi la baisse de l'implication de l'État dans ces domaines. Ce n'est pas exactement ce qu'avait promis le candidat François Hollande...

M. Roland Courteau. Nous y voilà !

Mme Catherine Morin-Desailly. Madame la ministre, vous assumez, avec courage, les choix du Gouvernement. Mais pourriez-vous nous préciser les perspectives que vous offrez aux opérateurs culturels pour leur permettre d'inscrire leurs actions dans la durée ?

Le ministère de la culture était un ministère de mission, d'impulsion, dont l'expertise et les conseils étaient précieux. Il est devenu aujourd'hui, faute de projet politique, une bureaucratie qui gère la pénurie en tentant de préserver le *statu quo*.

La politique contractuelle, qui était la base des relations entre le ministère et les institutions culturelles, est aujourd'hui mise à mal. On veut faire croire que l'on fera toujours autant avec moins de moyens : comment s'assurer ainsi une réelle crédibilité ?

Dans ce contexte, il est un sujet qui semble avoir mobilisé ces derniers mois : la disposition de la loi du 19 décembre 2013 qui prévoit que l'État peut « déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un EPCI qui en fait la demande l'exercice de certaines de [ses] compétences ».

Les explications que vous avez apportées, madame la ministre, se voulaient rassurantes, à défaut d'être toujours très claires. Cette disposition s'articulait avec le retour à la clause de compétence générale, sur laquelle on semble aujourd'hui vouloir revenir.

Surtout, dans le domaine de la culture, et à l'exception de quelques secteurs très particuliers tels que le patrimoine, on voit mal en quoi cette disposition ouvre des perspectives vraiment nouvelles : la plupart des actions conduites dans le domaine de la création ne le sont-elles pas déjà sur des

bases contractuelles, en partenariat avec des collectivités locales ? N'est-ce pas là justement ce qui caractérise depuis l'origine le mouvement de décentralisation culturelle ?

Cependant, il est clair que, si ce mouvement devait aboutir à une sorte de décentralisation à la carte, chaque collectivité prenant ce qu'elle souhaite, il deviendrait difficile de concevoir et de mettre en œuvre toute politique culturelle un tant soit peu cohérente.

Pour autant, il nous semble bien que le modèle français de partage et de coresponsabilité tel qu'il s'est développé paraît aujourd'hui à bout de souffle. Dans le contexte actuel de rigueur budgétaire, plus personne ne fait de vrais choix assumés et les professionnels, renvoyés d'un partenaire à l'autre, se trouvent perdus dans d'épuisantes discussions.

À l'occasion des discussions sur la prochaine réforme de l'organisation territoriale, le groupe UDI-UC se fera force de proposition afin de sortir de cette impasse et d'opérer dans le domaine de la culture – mais cela vaut sans doute aussi pour d'autres secteurs, tels le tourisme ou le sport – une véritable répartition des compétences.

Il ne s'agira pas d'organiser le « saucissonnage », comme cela a été dit, mais de mieux coordonner pour une nouvelle dynamique. Cela suppose que soient clairement affirmées dans la loi les compétences de l'État, de la région, des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre, des métropoles, des agglomérations ou encore des communautés de communes, et cela en fonction, bien entendu, des objectifs visés, des publics potentiellement concernés et des moyens mobilisables.

Ensuite, il importera de prévoir, à un moment ou à un autre, le vote d'une série de lois-cadres propres à chaque secteur culturel, définissant le rôle de chacun, la façon dont ces compétences s'exercent et organisant les transferts de moyens correspondants.

Bien sûr, il est permis de déplorer les tendances au retrait que manifestent certaines régions et dont sont victimes des institutions telles que le centre Pompidou à Metz ou encore le centre dramatique du Nord. Justement, ces attitudes illustrent bien les inconvénients du cadre actuel, marqué par l'absence de cohérence tenant aux objectifs multiples imposés aux acteurs culturels, aux attentes formulées, mais surtout aux moyens alloués.

Nous entendons bien le discours selon lequel seul l'État saurait imposer, dans un souci d'équité, une même approche sur l'ensemble du territoire national. Mais c'est aussi au bilan de cette ambition que nous sommes aujourd'hui confrontés : une récente étude de l'Arcade montre que sur les quatre régions étudiées, à savoir Lorraine, Poitou-Charentes, PACA et Rhône-Alpes, la dépense culturelle par habitant de l'État varie de 17,67 euros à 23,27 euros. On mesure donc bien la relativité du poids de l'État en région, sa faible capacité à opérer de réelles redistributions, et, bien sûr aussi, la concentration de son intervention, la proportion des communes concernées variant de 8 % à 19 %. Sans doute les écarts seraient-ils encore plus importants si nous disposions de données pour la France entière.

Combien de scènes nationales dans le Nord ou en Seine-Maritime, combien en Gironde ou dans les Vosges ? Que comprendre à la façon dont les labels sont attribués ? Pourquoi quasiment la moitié du budget du ministère se trouve-t-elle dépensée à Paris *intra-muros* ?

Comment penser que l'État fera demain, avec des moyens réduits, ce qu'il n'a pas fait durant plus de cinquante ans ? Un État qui, aujourd'hui, se montre incapable d'engager sa signature dans des contrats pluriannuels, pourtant indispensables au fonctionnement des institutions culturelles, et qui leur impose de fonctionner au rythme capricieux des annonces de gels et de dégels.

Nous avons pourtant pu le vérifier, lorsque des compétences sont effectivement transférées, les collectivités savent s'en saisir. Dans le domaine des archives ou de la lecture publique, non seulement les moyens ont été globalement accrus, mais les disparités territoriales se sont réduites.

Nous entendons aussi les inquiétudes exprimées par certains acteurs culturels qui considèrent que seul l'État protégerait leur liberté artistique face aux décisions objectives parfois discutables des élus. Là aussi, mesurons concrètement ce que pèsent réellement les services du ministère dans les choix qui sont opérés tant pour les nominations que dans le cadre des évaluations des responsables de structures.

En réalité, nous voyons bien que les collectivités ont su se doter de services compétents et que bon nombre d'élus savent que l'action culturelle repose sur la collaboration de professionnels reconnus et respectés au profit des territoires qu'ils gèrent et de leurs habitants.

Même dans le secteur du spectacle, ou plus largement de la création, que nous savons sensible, seule une véritable décentralisation portée par les régions et les communautés de communes permettra justement une meilleure couverture de notre territoire national.

Ce mouvement poussera l'État à s'affirmer dans un rôle de médiation, qui permettra aux partenaires sociaux, dans le dossier de l'intermittence par exemple, de dépasser les approches à courte vue pour assurer, dans des conditions financières supportables, l'efficacité et la survie du dispositif.

Je rappelle que le Sénat a, dans ce domaine, fait des propositions dont le Gouvernement pourrait s'inspirer dans le cadre de la discussion prochaine prévue par l'accord de mars 2014. Là encore, vous faites des déclarations de principe, mais vous ne proposez pas d'orientations sur l'évolution du système.

Bien sûr, nous sommes conscients que le problème du financement de la culture ne passe pas seulement par de simples transferts entre collectivités publiques, les biens culturels étant une ressource irremplaçable pour les industries culturelles et pour les nouveaux services qui se développent sur internet.

Or les évolutions que connaît le monde numérique fragilisent le financement même de la création, et ce dans tous les domaines. Dès lors, il importe que, sur le modèle du CNC – Centre national du cinéma et de l'image animée – ou du Centre national des variétés, l'État mette en place de nouveaux mécanismes de collecte et de redistribution de recettes. Aussi, on ne peut que regretter l'abandon par le ministère du projet de Centre national de la musique, sur lequel la réflexion engagée par le gouvernement précédent avait pourtant bien progressé.

N'oublions pas non plus les évolutions qu'une réelle décentralisation imposera aux secteurs du patrimoine.

Comment opérer le transfert des archives, dès lors que les départements disparaissent ?

Comment organiser les compétences relatives aux monuments historiques, aux abords, aux objets mobiliers ?

Que deviendront les missions exercées par les architectes des bâtiments de France ? À cet égard, je rappelle la proposition de loi déposée par notre collègue Françoise Férat, qui tend à la création d'un Haut conseil du patrimoine permettant de rendre plus transparentes les décisions prises par l'État.

Comment articuler ces décisions avec les pouvoirs des collectivités en matière d'urbanisme ?

Tout cela doit être clarifié.

Enfin, je veux dire quelques mots sur la confusion dans laquelle se trouvent aujourd'hui les secteurs de la formation supérieure, de l'enseignement spécialisé et de l'éducation artistique et culturelle.

S'agissant de l'enseignement spécialisé, après les tergiversations imposées par certaines régions et malgré les expérimentations concluantes conduites en Poitou-Charentes et en Nord-Pas-de-Calais, la mise en œuvre de la loi de 2004 reste, hélas, au point mort. Pis, les crédits préservés par le précédent gouvernement ont aujourd'hui disparu !

Le travail d'élaboration de lois-cadres permettra ainsi non d'affaiblir le rôle de l'État, mais de le mettre au contraire à sa juste place, qui consiste à définir les cadres nationaux dans lesquels s'exercent et se financent les activités culturelles et artistiques, alors même que la capacité d'impulsion et de garant dont il se prévaut encore se trouve aujourd'hui mise à mal par sa propre inaction. À l'État aussi de définir, en lien avec les institutions européennes, les modalités de l'inscription de l'art et de la culture dans le monde et les pratiques d'internet.

Au moment où le Gouvernement semble vouloir engager une nouvelle étape pour notre organisation territoriale, nous voulons ainsi affirmer notre vision résolument décentralisatrice. (*Applaudissements sur les travées l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Bosino.

M. Jean-Pierre Bosino. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, évoquer la relation entre culture et collectivités territoriales revient à poser avec force la question de la décentralisation culturelle, ainsi que celle, non moins essentielle à mes yeux, de la démocratisation culturelle.

La richesse du paysage culturel et artistique, la vitalité de la création que doit garantir une politique culturelle digne de ce nom ne se conçoivent en effet que dans une perspective d'exigence démocratique en termes d'accès à la culture.

Les collectivités territoriales jouent, vous le savez, un rôle primordial et déterminant dans ces domaines. Elles contribuent pleinement au dynamisme de la culture française, à côté de l'État, dans des domaines tels que le livre, avec les bibliothèques et les médiathèques, la musique, avec les écoles et les conservatoires, le spectacle vivant, avec les troupes en résidence, les arts de la rue.

Elles sont en réalité les principaux financeurs de l'action culturelle en France puisque les budgets qu'elles y consacrent annuellement dépassent le budget de l'État attribué à la culture !

Les collectivités territoriales trouvent pleinement la spécificité et le sens de leur intervention dans la relation de proximité qu'elles entretiennent sur leurs territoires, avec leurs habitants, pour réaliser l'objectif d'accès de toutes et de tous aux œuvres culturelles.

Ainsi, l'action des collectivités, consacrée par les différentes phases de décentralisation, doit, à mon sens, être intimement liée à la volonté de lutte contre les inégalités culturelles, territoriales ou sociales. Elle doit permettre de s'assurer que tous les citoyens, quels que soient leur lieu de résidence et leur milieu, ont accès à la culture.

Malraux, en 1966, parlait de la « culture pour chacun » à propos de la responsabilité de l'État dans cette mission : garantir l'accès de tous ceux qui le souhaitent à la culture et développer une offre culturelle sur tout le territoire, en particulier pour la jeunesse. Il la concevait alors comme un déploiement des services culturels sur l'ensemble du territoire : les services déconcentrés, les maisons des jeunes et de la culture. Cela trouvera une suite avec les lois de décentralisation, à partir de 1982.

La culture pour tous, c'est aussi, j'en suis convaincu, dans le prolongement de Jean Vilar et d'Antoine Vitez avec son « théâtre élitare pour tous », le souci d'allier démocratisation culturelle et exigence artistique. C'est accompagner les publics les plus éloignés de la culture par une action spécifique, qui permette la rencontre entre artistes, œuvres et population. En réalité, il s'agit de réduire la distance symbolique qui existe entre les milieux populaires et la culture, encore assimilée au monde « bourgeois ».

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Jean-Pierre Bosino. C'est à tout cela qu'œuvrent, ou devraient pouvoir œuvrer, les collectivités locales.

En matière de réduction des inégalités territoriales, les collectivités jouent donc un rôle fondamental, qui suppose également une volonté forte d'accompagnement, d'aide et de soutien de la part de l'État.

La coopération à tous les échelons d'intervention est en effet la clé de la vitalité culturelle : tous participent au financement, au rayonnement de projets, de structures, de compagnies qui ont besoin de cette complémentarité pour exister.

Effectivement, cela a été dit, la compétence dans le domaine culturel est partagée, et elle doit le rester. Les lois de décentralisation ne précisent d'ailleurs pas les rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales en matière de financements, ce qui permet à chacun de se saisir de cette question. La clause de compétence générale donne la possibilité d'agir dans le domaine culturel, mais ne confère pas de compétence obligatoire ou exclusive.

L'annonce d'une énième réforme des collectivités territoriales pourrait remettre en cause cette clause et cet équilibre déjà très précaire, à l'image de la précarité des intermittents du spectacle. Eu égard aux objectifs d'une telle réforme, les enjeux culturels risquent fort d'être négligés, car rien ne garantit leur pérennité. Ainsi, la clause de compétence générale, supprimée par l'ancien gouvernement et tout juste rétablie par le nouveau, serait finalement remise en cause. Telle est du moins l'annonce qu'a faite le Premier ministre lors de son discours de politique générale.

Or c'est précisément cette clause de compétence générale, avec la possibilité qu'elle ouvre d'effectuer des financements croisés, qui permet au milieu culturel de vivre – plus préci-

sément, de survivre – *via* la participation de collectivités locales de divers niveaux. Il faut donc impérativement la préserver.

L'action culturelle locale est fondée sur l'entente et la coopération de différents acteurs, parmi lesquels figure l'État. Comment les collectivités locales vont-elles pouvoir continuer leur action culturelle quand, outre la perte envisagée de la clause de compétence générale, une ponction de 11 milliards d'euros va d'ores et déjà être opérée dans leurs budgets? Rappelons également que la réforme des rythmes scolaires, qui aurait pu permettre une véritable avancée dans l'accès à la culture des enfants, va surtout se traduire par une dépense supplémentaire considérable.

Pour indispensables que soient les collectivités locales, elles ne peuvent jouer leur rôle si l'État se désengage de ses missions et de ses responsabilités financières.

Si les mots ont un sens, la décentralisation correspond bien à un transfert de missions de l'État vers les communes, départements et régions, ce transfert de compétences devant alors s'accompagner d'un transfert de financements, c'est-à-dire par le versement de dotations de l'État aux collectivités locales à la hauteur des missions qui leur sont confiées.

Or, force est de le constater, le montant de ces dotations n'a jamais été estimé à la juste valeur des missions des collectivités locales et, plus grave, il n'a en fait cessé de diminuer.

Le précédent gouvernement dénonçait la prétendue « folie fiscale » des collectivités territoriales. Si les termes employés sont moins provocateurs aujourd'hui, malheureusement, le discours n'a pas fondamentalement changé.

Telle est la situation que nous connaissons, alors que les moyens des collectivités locales ont déjà été rigoureusement réduits en 2009 par le biais de la suppression de la taxe professionnelle appliquée aux entreprises! Rappelons que cette taxe représentait plus de 50 % des moyens propres des collectivités locales.

Nous sommes donc particulièrement préoccupés, car la capacité d'intervention de celles-ci, dans le domaine de la culture peut-être encore plus dans d'autres secteurs, va s'amenuiser, ce qui éloignera la perspective d'un développement territorial équilibré de la culture et remettra en cause l'existence de certaines compagnies et structures particulièrement fragiles.

En effet, la culture est toujours la première que l'on sacrifie. Mais comme le dit Jack Ralite dans sa lettre au Président de la République: « La crise ne rend pas la culture moins nécessaire, elle la rend au contraire plus indispensable. La culture n'est pas un luxe, dont en période de disette il faudrait se débarrasser, la culture c'est l'avenir, le redressement, l'instrument de l'émancipation. C'est aussi le meilleur antidote à tous les racismes, antisémitismes, communautarismes et autres pensées régressives sur l'homme. »

C'est avec cette vision que, pour ma part, en tant qu'élu local et avec mes collègues, j'ai jusqu'à présent, malgré les diminutions budgétaires, maintenu les financements du budget culturel de ma ville et de sa salle de spectacles. Un tel choix est malheureusement trop rare, et surtout de plus en plus difficile à faire d'année en année, car les mauvaises nouvelles ne cessent de pleuvoir.

La situation financière mène à des décisions absurdes. Je pense, par exemple, aux compagnies en résidence – il en existe une dans ma ville –, dont on réduit le budget consacré à la production tout en épargnant le budget dédié à la diffusion. Mais que diffuseront-elles, à terme, si elles n'ont même plus les moyens de créer?

L'annonce de la baisse des dotations de l'État ne nous permet pas d'être optimistes quant à la capacité de financement d'un véritable service public de la culture. Le désengagement de ce même service public est dramatique, car on abandonne, ce faisant, la culture à des intérêts privés qui se substituent au vide laissé peu à peu par l'action publique. Nous sommes bien loin de la vision pourtant développée et défendue par la France avec la notion d'exception culturelle!

Attachés à ne pas considérer les biens et les services culturels comme de simples marchandises, en raison du sens et des valeurs que la culture porte en elle, nous opposerons ainsi à tout ce qui, dans une réforme des collectivités locales, pourrait provoquer une nouvelle déstabilisation de l'action culturelle, de la même manière que nous combattons toute diminution du budget de la culture, qu'il s'agisse de celui de l'État ou des moyens que lui consacrent les collectivités locales. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à Mme Maryvonne Blondin.

Mme Maryvonne Blondin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la culture n'est peut-être pas la préoccupation première de nos concitoyens, mais nous sommes à la veille d'une grande réforme administrative et politique, dans un contexte de baisse des dotations publiques. Le moment me semble tout à fait indiqué pour procéder à un état des lieux et avancer quelques propositions. Je remercie donc mes collègues du groupe CRC d'avoir pris l'initiative du présent débat.

Après trente ans de démocratie culturelle, avec un territoire maillé par un grand nombre d'équipements, la mise en œuvre de politiques culturelles locales diverses et variées, la tentation est grande de relâcher nos efforts face à la réduction des moyens accordés aux collectivités locales.

Mes chers collègues, imaginons que tout le secteur culturel disparaisse de nos villes: plus de spectacles dans nos rues, plus de musique dans nos quartiers. Nos territoires ne perdraient-ils pas de leur saveur et de leur couleur? Nous risquerions, à terme, une perte de notre identité et, par voie de conséquence, une uniformisation de l'image de notre pays, voire du monde.

Or, on le sait, la culture est un vecteur de partage, de vitalité, de démocratie et du vivre ensemble. Les collectivités locales l'ont bien compris: en 2010, leurs dépenses culturelles ont atteint 7,6 milliards d'euros, soit près du triple du budget du ministère de la culture qui s'élevait, cette année-là, à 2,9 milliards d'euros.

Si la culture est une dépense, elle est aussi source de richesse pour notre pays. Selon une étude conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles, l'industrie culturelle représente 3,2 % du PIB national, soit 58 milliards d'euros de valeur ajoutée, presque autant que l'agriculture et les industries alimentaires. D'après la même étude, cette industrie emploie par ailleurs 670 000 personnes, représentant 2,5 % de l'emploi total en France. Parmi celles-ci, on dénombre 200 000 intermittents qui sont des acteurs économiques à part entière, sans lesquels il n'y aurait pas de vie culturelle!

Une toute jeune circassienne me disait la semaine dernière : « Un artiste, madame Blondin, est un acteur et un poète, prêt à émerveiller son public, à oublier sa situation de précaire pour produire un rêve commun le temps d'un spectacle. » Cette jeune fille est âgée de dix-neuf ans, elle connaît toutes les difficultés de ce métier, mais elle a cette passion chevillée au corps. Je crois que nous devons encourager et aider ces intermittents !

Est-il nécessaire de rappeler le préambule de l'Acte constitutif de l'UNESCO, ratifié par la France en 1946 ? La diffusion de la culture est l'un de nos devoirs sacrés. L'accès de tous à la culture et à l'éducation fait partie intégrante de la dignité humaine et des droits de l'homme ; il est aussi important pour le genre humain que la biodiversité l'est pour le vivant.

Les collectivités locales se sont saisies de la culture, bien au-delà des compétences qui leur avaient été attribuées, à savoir la gestion des bibliothèques départementales de prêt et des archives départementales. Elles ont bien compris l'enjeu de développement culturel, social et territorial.

J'en veux pour preuve l'engagement tout récent d'un bourg rural du Finistère comptant 800 habitants, plutôt tourné vers les activités sportives traditionnelles, comme le football et le tennis. Grâce à l'intervention d'une artiste dans l'école, cette commune a mis en place un partenariat avec une petite compagnie pour proposer des activités culturelles de proximité, en complémentarité avec celles de la communauté de communes, à la satisfaction des habitants. Cet exemple montre bien le rôle de la médiation culturelle qu'il ne faut pas non plus négliger.

De plus grandes collectivités locales, comme le conseil général du Finistère, ont fait de la culture pour tous un axe essentiel de leur projet stratégique. Je ne citerai que quelques actions.

Le conseil général contribue au financement des structures labellisées afin d'agir au plus près de la population. Il a mis en œuvre un schéma départemental d'éducation artistique et culturelle, un schéma d'orientation de développement des lieux de musiques actuelles, ou SOLIMA, un plan de développement de la lecture publique. Je rappelle que le Finistère est l'un des dix départements qui font partie de l'Observatoire de la lecture publique.

Je n'oublie pas non plus le soutien qu'apporte notre département aux pratiques amateurs – on en a peu parlé jusque-là, mais celles-ci sont très importantes en Bretagne, surtout dans le domaine de la culture bretonne ; en bénéficient 38 *bagadou* – pluriel de *bagad* –, 4 000 sonneurs, 1 200 écoles de musique, ainsi que des professeurs qui circulent dans tout le département pour enseigner et diffuser la musique, le chant, la danse et la langue bretons. Le conseil général consacre plus de 2,3 millions d'euros à la promotion et au développement du breton depuis plus de vingt ans : sans les collectivités territoriales, ce magnifique et unique patrimoine immatériel que représente une langue régionale aurait disparu de la surface de la terre !

Avec l'inscription de la culture dans son pacte territorial d'insertion, le conseil général agit pour l'insertion des personnes les plus fragiles économiquement parlant ou en situation de handicap. La culture peut leur donner le moyen de redynamiser leur parcours personnel, de reprendre confiance en elles-mêmes et de s'engager dans un vrai parcours d'autonomie.

La Plateforme d'initiatives pour les artistes du Finistère, également appelée PIAF – quel beau nom, n'est-ce pas ? –, est un autre exemple de cette action. Ce dispositif s'adresse aux artistes bénéficiaires du RSA : il vise à les accompagner individuellement dans la structuration de leur projet artistique et à les rendre autonomes financièrement.

Un autre outil de démocratisation culturelle permettant d'associer partenaires et financeurs multiples est constitué par les EPCC, dont a parlé M. Bordier. En France, il en existe entre 90 et 100, dont la majorité a pris la forme d'EPIC. Les acteurs s'accordent à reconnaître que ces structures – qui se sont souvent substituées à d'anciens services publics ou régies – ont permis une meilleure coopération entre les différents échelons et une meilleure offre de services, même s'il faut peut-être revoir le dispositif et envisager quelques évolutions qui ont été mentionnées précédemment.

Les quelques exemples que je viens de vous donner, madame la ministre, mes chers collègues, nourrissent ma conviction que les collectivités, quel que soit leur niveau, ont un rôle à jouer dans le soutien à la création et à l'accessibilité de tous à la culture.

Dans le cadre des futures lois de décentralisation – et je ne parle pas du projet de loi en préparation sur la création artistique –, la possibilité d'une délégation des compétences de l'État dans le domaine culturel et de compétences partagées semble avoir été retenue. C'est bien la transversalité qui justifie que la culture soit une compétence partagée.

Bien que je sois contrainte par le temps, je souhaite évoquer, pour terminer, le pacte d'avenir pour la Bretagne signé à Rennes en 2013. Il prend en compte le fait que la culture a été envisagée comme un élément central de développement de la région par la signature d'une convention spécifique consacrée à la culture pour les années 2014-2020 dont les principaux axes sont : une gouvernance partagée entre l'État, le conseil régional et les collectivités territoriales dans le cadre d'un processus de coordination régionale des politiques culturelles publiques ; la reconnaissance des spécificités du développement culturel en Bretagne ; la recherche d'une simplification administrative, le tout dans un dialogue étroit, une concertation et une volonté permanente de coconstruction avec les conseils généraux, les grandes villes et l'État, qui reste le garant de l'intérêt national et des personnels dans les régions.

Pour reprendre les mots de Pierre Curzi, coprésident de la Coalition canadienne pour la diversité culturelle, « l'art et la culture sont les ferments essentiels de l'identité et de la cohésion d'une société. » (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC, du groupe écologiste et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme Anne-Marie Escoffier.

Mme Anne-Marie Escoffier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous voilà réunis ce soir pour un débat qui eût mérité un temps plus long que celui qui lui est consacré. Néanmoins, je ne serai pas un trouble-fête et ne boudrai pas mon plaisir de réfléchir sur un sujet essentiel pour notre pays !

Essentiel, car la France est, par tradition, ce pays où la culture a engendré de vrais progrès, de vraies révolutions qui ont bouleversé nos modes de pensée, nos façons de vivre, nos comportements sociaux, économiques, nos modes éducatifs. Toutes les formes de culture y ont contribué, toutes les formes artistiques y ont participé.

Essentiel encore, car la culture est ce puissant levier qui fonde la cohésion sociale, dynamise les territoires, vivifie l'économie. Pour s'en convaincre, il n'est que de prendre quelques exemples des festivals les plus réputés : je citerai indifféremment les Chorégies d'Orange, la Cinéscénie du Puy-du-Fou, ou encore les fresques vivantes créées et interprétées par les habitants de certains villages. Ainsi, dans ma petite commune de l'Aveyron, Flagnac, le spectacle *Hier un village* fait participer tous les habitants du village et même des environs. Ici et là, on retrouve le même engouement, la même fièvre pour organiser, dans les meilleures conditions possible, des spectacles qui drainent quelques centaines, voire plusieurs milliers de spectateurs, et qui soudent dans un même élan population locale et population de passage.

J'ai pris à dessein ces exemples, non pas qu'ils soient les seuls dans ce domaine, mais parce qu'ils font intervenir les collectivités territoriales à leurs trois niveaux : régional, départemental et communal. L'un des problèmes qui nous sont posés est celui du rôle respectif de l'État et des différentes collectivités territoriales en matière de culture. Ce problème, madame la ministre, est au cœur de notre actualité avec la prochaine réforme des collectivités territoriales, et qui n'est pas de tout repos !

Permettez-moi de faire un peu d'histoire pour rappeler que la loi initiale de décentralisation de 1982, assortie de la loi de 1983, n'avait pas fait de la culture une compétence exclusive de l'une ou de l'autre de ces collectivités. Il s'en était ensuivi une certaine forme de désordre permettant notamment les trop fameux « financements croisés », sources de dépenses publiques non maîtrisées, de lenteur administrative, de dilution des responsabilités.

La loi du 16 décembre 2010 avait inscrit le principe – et seulement le principe ! – de suppression de la clause de compétence générale, sauf pour le tourisme, le sport et – mes collègues qui m'ont précédée l'ont dit – la culture, mesurant ainsi l'intérêt de permettre aux collectivités de soutenir la culture, à quelque niveau que ce soit, en veillant aux conditions d'une intervention financière raisonnée.

Puis la loi du 27 janvier dernier a prévu le rétablissement de la clause de compétence générale, accompagnée de l'instauration des conférences territoriales de l'action publique. L'objectif est clair : grâce à ces conférences territoriales, permettre un exercice concerté des compétences des collectivités locales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

Cette disposition, si elle était judicieusement utilisée – j'en forme le vœu ! –, permettrait de sortir du désordre ambiant et d'ordonner les politiques culturelles entre tous les acteurs. Elle permettrait aussi, par un dialogue constructif entre toutes les parties, de privilégier les formes de culture les plus adaptées aux différents territoires, et d'éviter d'assister de nouveau au spectacle aujourd'hui affligeant de ces collectivités qui, au prétexte de maîtriser judicieusement leurs dépenses, réduisent drastiquement leur soutien aux actions culturelles en pensant qu'il y aura bien une autre collectivité, quelle qu'elle soit, pour prendre le relais en dehors d'elles-mêmes !

En réalité, qu'advient-il, dans le texte qui va nous être soumis, des compétences des collectivités locales ? Pour le moment, les informations fournies me paraissent quelque peu brouillonnes, voire contradictoires, nous amenant les uns et les autres à nous interroger.

Nous nous demandons, par exemple, si la région deviendra le chef de file en matière de culture, dans une vision souple et différenciée du rôle de chacun sur la base de véritables engagements conclus conventionnellement. Ou bien allons-nous nous diriger vers une formule plus autoritaire, la culture s'inscrivant dans un schéma prescriptif, certes négocié, mais s'imposant ensuite aux collectivités, départements, communes et à leurs groupements ?

Pour ma part, je suis et je reste convaincue que l'intelligence des élus locaux – celle qui relie, au sens premier du mot latin *intelligentia*, composé du préfixe *inter* et du radical *legere* – peut permettre de continuer d'offrir à nos concitoyens la richesse infinie de nos ressources culturelles, sans qu'il soit besoin de s'inscrire dans un carcan normatif dont chacun s'attachera à sortir le plus rapidement possible.

D'ores et déjà, les mesures existent qui ont permis aux régions, aux départements et aux communes d'être pleinement responsables de secteurs entiers d'activités – les bibliothèques, les musées, les archives – ou de s'en répartir la responsabilité – l'enseignement artistique, l'inventaire général du patrimoine culturel, l'archéologie préventive.

Chacun d'entre nous en est particulièrement conscient, il reste, il est vrai, des points à clarifier, à simplifier, y compris dans les domaines qui relèvent encore de l'État. Je pense, par exemple, à la définition des normes nationales en matière d'inventaire ou au classement sur la liste des monuments et mobiliers historiques. Ces clarifications et simplifications permettront une meilleure efficacité de l'action publique, tout comme une meilleure maîtrise des ressources dont disposent les collectivités.

Je vous sais, madame la ministre, très attachée au principe de partenariat des collectivités locales avec l'État. Plusieurs exemples le démontrent de façon éminente : l'antenne du Louvre à Lens, avec un partenariat exemplaire entre l'État, la région Nord-Pas-de-Calais et l'établissement public du musée du Louvre, lequel reçoit notamment des fonds issus de l'accord sur le Louvre Abu Dhabi. Je veux également citer l'antenne lorraine du Centre Pompidou à Metz, ou encore la Maison des cultures et des mémoires de la Guyane.

Madame la ministre, nous partageons l'une et l'autre un bien beau souvenir tout récent qui me donne l'occasion de signaler la place prépondérante du ministère de la culture dans la naissance du musée Soulages de Rodez. Le Président de la République, qui l'inaugurait le 30 mai dernier, voilà huit jours, a su dire avec conviction, avec enthousiasme même, son adhésion à ce projet né du mariage du génie d'un artiste natif de la ville de Rodez avec la détermination des élus locaux. Quel splendide exemple de ce que la confiance en la culture peut apporter à l'échelon non plus seulement local, mais également national, voire international !

Vous n'aurez pas manqué d'entendre que les membres de mon groupe et moi-même serons toujours à vos côtés, chaque fois que vous défendrez la place de la culture, aussi bien dans le cadre de ses compétences étatiques redessinées – je pense au patrimoine et au projet de loi que vous nous présenterez – que dans celui d'un vrai partenariat entre collectivités territoriales et entre ces dernières et État.

Je sais que vous mettrez toute votre vigueur, toute votre force à défendre le budget de votre ministère, entraînant une attitude aussi volontariste des élus locaux, conscients de ce qu'apporte la culture.

Je forme le vœu qu'État et collectivités territoriales prennent ensemble tout le sens de ce qu'est la culture en soi – faut-il rappeler que le mot culture vient du mot latin *cultus*, le sillon ? La culture est ce sillon profondément creusé pour y planter les semences héritières d'un passé qui feront de demain l'harmonie de ce monde.

Madame la ministre, je fais confiance à votre sens de l'intérêt général pour tracer ce sillon porteur d'espérance ! (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe écologiste et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Françoise Cartron.

Mme Françoise Cartron. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je commencerai mon intervention en rebondissant sur les propos que vient de tenir Anne-Marie Escoffier et en évoquant une réalité. Très souvent, trop souvent, les budgets consacrés à l'action culturelle peuvent paraître aux yeux de certains superflus, et les élus locaux, voire nationaux, doivent quelquefois se battre et ferrailer pour obtenir des budgets à la hauteur de leurs ambitions.

Or, cela a été dit, en ce début d'année, un rapport des inspections générales des finances et des affaires culturelles a rappelé le poids considérable de la culture dans notre richesse nationale : 3,2 % du PIB, soit autant que l'agriculture et l'agroalimentaire, et deux fois plus que les télécommunications.

Mme Maryvonne Blondin. Eh oui !

Mme Françoise Cartron. J'ai pu m'apercevoir que cette information avait été largement relayée par les médias et sur les réseaux sociaux, ce qui traduit sûrement un sentiment de surprise face à cette ampleur financière de la culture, autant qu'un attachement fort à une « industrie » définitivement pas comme les autres !

Rappelons-nous ce que disait Malraux : la culture est « ce qui fait de l'homme autre chose qu'un accident de l'univers ». Elle est ce qui permet de lier les individus ensemble, de ne pas les désunir.

Les biens et services culturels véhiculent des valeurs, du contenu et du sens, aussi bien pour l'accomplissement de soi qu'au service de notre construction collective.

Cette idée de cohésion sociale à laquelle j'associe la culture est devenue, à certains égards, un lieu commun. Tout le monde y recourt, tout le temps, prenant ainsi le risque de vider de contenu ce qui, pourtant, représente un fondement de notre société.

Parler de cohésion sociale sous-entend, en premier lieu, qu'il y ait dans notre société un besoin de cohésion entre les individus face à des inquiétudes grandissantes.

Parler de cohésion sociale, c'est ensuite exprimer une démarche volontariste qui vise à rétablir ce lien distendu, parfois même cassé.

La cohésion sociale, c'est donc bien la recherche d'une certaine communauté de valeurs et de projets. C'est l'idée de solidarité qui prévaut, d'une interdépendance entre les membres d'une société, sans que soit pour autant remise en cause une certaine diversité sociale et culturelle. Il est important, je crois, de le rappeler aujourd'hui !

Plus généralement, notre démocratie a besoin de deux piliers essentiels et interdépendants, la culture et l'éducation, sans lesquels elle ne peut être effective. En conséquence, le développement de l'accès au « bien culturel » et à sa pratique,

dès le plus jeune âge, à l'égard des publics qui en sont le plus éloignés s'inscrit nécessairement dans cette démarche volontariste dont j'ai parlé.

Le 16 septembre dernier, vous présentiez, madame la ministre, votre grand projet pour l'éducation artistique et culturelle, afin d'améliorer durablement l'enseignement artistique et de développer les pratiques culturelles des jeunes.

Ce projet prend en compte cette double dimension pour un plus juste partage de l'exceptionnelle richesse artistique et culturelle de la France sur l'ensemble de notre territoire. Et cette priorité politique, que je partage en tout point, ne peut être mise en place que par un accompagnement adapté de ceux qui en sont les acteurs, au quotidien, sur nos territoires. C'est pourquoi 10 millions d'euros supplémentaires y ont été consacrés, ce qui marque la volonté d'un engagement durable.

C'est pourquoi, aussi, ce projet reposera sur la mobilisation de toutes les forces qui portent cette ambition pour la jeunesse, particulièrement des acteurs locaux. Ceux-ci sont évidemment directement concernés par la mise en œuvre du parcours d'éducation artistique et culturelle dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et de la réforme des rythmes scolaires.

Les collectivités territoriales savent mobiliser la diversité des intervenants. Elles savent construire en prenant en compte les spécificités locales, sans qu'il soit aucunement question d'établir une concurrence entre les enseignements artistiques dispensés dans le temps scolaire et les pratiques artistiques développées sur le temps périscolaire ou extrascolaire, ou même de substituer les uns aux autres. Le maître mot, c'est la complémentarité ! Car il s'agit non pas d'imposer un modèle d'en haut, mais bien de fixer un cadre général tout en favorisant les initiatives au plus près des besoins et des ressources de chaque territoire.

Voilà deux mois, le Conseil économique, social et environnemental a présenté un projet d'avis intitulé *Pour un renouveau des politiques publiques de la culture*. L'une de ses propositions phares est de développer l'éducation des jeunes aux médias et à la culture à l'intérieur et en dehors du temps scolaire.

Lors de votre tour de France de l'éducation artistique et culturelle, vous avez pu aussi mesurer, madame la ministre, les besoins spécifiques des territoires les plus éloignés géographiquement ou socialement de l'offre culturelle.

Je sors à présent du cadre éducatif propre, pour revenir à l'articulation, plus générale, des politiques publiques entre l'État et les collectivités locales.

Au début de la décennie 2010, nous le constatons, la politique culturelle est à la croisée de nombreux défis.

Oui, la France est riche de sa culture, de son patrimoine et de ses arts, et dynamique en ce domaine grâce à la vitalité de ses créateurs et de ses techniciens ! Cette réalité, dont nous pouvons être fiers, doit beaucoup à un long processus de développement d'instruments de politiques culturelles, qui ont répondu à deux exigences : d'une part, la préservation d'un environnement favorable pour la création artistique ; d'autre part, l'accomplissement d'une mission de service public et de lutte contre les inégalités culturelles dont je parlais au préalable et dont le parcours artistique sera une composante indispensable.

Oui, les politiques publiques développées par l'État et les collectivités locales favorisent la diversité des expressions culturelles, la pluralité des formes et des genres !

Oui, les politiques publiques soutenues par l'État et les collectivités locales favorisent les activités amateurs, facteurs de « faire ensemble » et de « vivre ensemble » !

Mais cette densité incontestable n'empêche pas aujourd'hui la subsistance, voire l'aggravation, d'inégalités à travers notre territoire, ce qui pose évidemment les questions à la fois du financement et de l'avenir de notre système de régulation.

Les politiques culturelles sont confrontées à la nécessité de devoir s'adapter à de très profondes mutations sociales, sociétales, économiques et politiques, technologiques et artistiques. Elles doivent aussi se construire dans un contexte européen, tout en prenant en compte les contraintes budgétaires et les reconfigurations territoriales à venir.

Aussi, la mise en œuvre des conditions permettant un approfondissement de la décentralisation culturelle est nécessaire, et le rôle de chacun doit être, je crois, clarifié. Des réponses nouvelles doivent être apportées, afin d'éviter que les responsabilités des collectivités locales ne soient marginalisées, parce que nous sommes véritablement passés en quelques années d'une politique de soutien culturel à une véritable politique culturelle des territoires.

À cet égard, un indicateur doit être relevé : l'enquête sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 publiée au mois de mars dernier fait apparaître que les communes et leurs groupements en assument près des trois quarts, soit 73 %. Par rapport à 2006, année de la précédente enquête, les dépenses culturelles territoriales ont progressé de près de 10 %, soit une augmentation annuelle de 2,3 % en France métropolitaine. C'est pourquoi les annonces récentes peuvent susciter l'inquiétude.

Tout le monde s'accorde sur un point : la décentralisation culturelle doit être mieux organisée, afin d'éviter la superposition ou la dispersion d'actions culturelles qui peuvent être constatées ici ou là.

Mais la suppression des départements, le regroupement des régions et la disparition de la clause de compétence générale sont parfois interprétés comme la fin prévisible de ressources publiques importantes en faveur des politiques culturelles territoriales et de la lutte contre les inégalités.

En particulier, la disparition de la clause générale de compétence ne risque-t-elle pas de limiter les financements croisés des projets et infrastructures à l'échelon local, et ainsi d'amoindrir le rôle bénéfique de ces politiques culturelles pour le développement local et pour la cohésion sociale ?

Madame la ministre, je vous poserai trois questions.

Quelle réponse pouvez-vous apporter à ceux qui craignent que la culture ne constitue qu'une variable d'ajustement, et non plus un vecteur de compétitivité, d'attractivité et de cohésion ? Quel sera le nouveau cadre d'action des acteurs publics ? Quelle régulation de l'État mettre en place pour préserver les objectifs d'égalité territoriale et d'excellence culturelle ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC, du groupe écologiste et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme Frédérique Espagnac.

Mme Frédérique Espagnac. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je commencerai par citer une phrase d'Antonio Machado qui, je crois, peut

tout à fait s'inscrire dans le cadre de ce débat et que nous pouvons, nous, élus, partager : « Pour nous, diffuser et défendre la culture sont une même chose : augmenter dans le monde le trésor humain de conscience vigilante ». Il y va en effet, en la matière, de notre responsabilité à tous.

En tant que dernier orateur inscrit dans ce débat et en introduction de mon intervention, j'aimerais rappeler ce que Claudy Lebreton a l'habitude d'affirmer concernant les collectivités locales et la culture : « Aujourd'hui sans collectivité territoriale, il n'y aurait pas de création ni de diffusion » artistique. Et force est de le constater, pour des raisons tout à la fois historiques et économiques, les faits lui donnent raison.

La participation des collectivités locales représente, en matière de dépenses aussi bien de fonctionnement que d'investissement, 80 % du financement de la culture.

Grâce aux grands mouvements de décentralisation initiés par la gauche, nous sommes progressivement passés d'une forme d'application territoriale des systèmes d'intervention de l'État à un soutien public local des activités artistiques. Cette plus grande proximité a permis le développement de nombreuses initiatives artistiques locales en dehors des grands plans nationaux. S'est alors progressivement installé un nouveau rapport à la culture en tant qu'élément permettant, localement, de recréer des espaces vivants, des dynamiques fondamentales pour le lien social et le vivre ensemble.

Dans ce nouveau schéma culturel, qui s'est établi dans nos territoires au fil des actes de décentralisation, les collectivités locales ont pris toute leur place. Et au fur et à mesure qu'elles s'emparaient de la question culturelle, les services se sont dotés d'expertises.

Ce sont ces collectivités qui sont capables de créer des passerelles entre les acteurs culturels, qui accompagnent les porteurs de projets, qui mettent en place des actions éducatives. Toutes ces actions reposent sur des fondements élargis, comme les notions d'aménagement du territoire et de création d'emplois, et n'oublions pas le fait que travaillent dans le domaine culturel entre 300 000 et 400 000 personnes.

La culture apparaît donc aujourd'hui comme une vraie fonction transversale et un puissant moyen de développement local, auquel les élus locaux sont particulièrement attachés. Elle est devenue un réel élément d'attractivité, de rayonnement, d'identité et de lien social sur lequel je reviendrai. Et quoi qu'en disent certains, c'est également un facteur de développement économique qu'il faut savoir mieux mettre en avant.

Dans ce domaine comme dans d'autres, les compétences sont réparties entre les différentes strates de collectivités.

La commune, échelon de proximité par excellence, reste la collectivité qui intervient le plus au plan culturel. Ses interventions concernent tout aussi bien le patrimoine, avec des dizaines de milliers de monuments classés en France, les musées, dont plus des deux tiers relèvent des collectivités locales, le patrimoine immobilier, qui est considérable : en effet, comme vous le savez, après la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905, la propriété des cathédrales a été transférée à l'État, tandis que celle des églises l'a été aux communes. Enfin, les différentes écoles artistiques sont souvent gérées par les communes, tout comme les bibliothèques.

Les départements, quant à eux, détiennent des compétences en matière d'archives et de bibliothèques, et les régions, comme bien souvent, jouent un rôle de coordination.

Ces premiers éléments me conduisent nécessairement à établir, comme vous avez été nombreux à le faire, mes chers collègues, un rapprochement avec l'actualité brûlante de la réforme territoriale, si importante pour l'avenir de la France et de nos territoires. Car, en matière culturelle comme dans d'autres domaines, qui dit diversité des échelons et clause de compétence générale peut vouloir dire, comme l'a rappelé Françoise Cartron, doublons et chevauchements de financements.

Dans un cadre budgétaire de plus en plus contraint pour les collectivités locales, il est, à mon sens, important que ces points fassent partie des éléments de discussion dans le cadre de la prochaine réforme territoriale. Et ce, en ayant tout de même à l'esprit que la culture fait partie de ces domaines, relativement instables sur le plan financier, des politiques volontaristes non obligatoires.

La clause de compétence générale prend alors tout son sens pour les acteurs culturels, notamment dans les territoires ruraux, un peu plus isolés. Le fait, qui s'observe très fréquemment dans mon département des Pyrénées-Atlantiques, de pouvoir diversifier, sur un même projet, les tutelles financières est capital pour parvenir à établir le budget d'un projet et pour pérenniser une activité.

Pour autant, et dans le cadre d'un grand chantier de modernisation et de regroupement des collectivités locales comme celui qu'ont lancé le Président de la République et son Premier ministre, une clarification et une simplification des compétences paraissent également nécessaires en matière culturelle. D'autant qu'un relatif consensus se dégage sur cette question : les départements, ou les futures grandes intercommunalités censées les remplacer, seraient chargés de la lecture publique et des archives, et les grandes régions du développement économique et de l'aménagement du territoire.

Mais, là encore, les acteurs du monde de la culture souffrent du manque de lisibilité au moment de l'instruction des dossiers. Chaque sénateur siégeant dans cet hémicycle se rend compte de cela tous les jours, lorsqu'on lui demande de soutenir telle ou telle demande de subvention auprès de la DRAC, du ministère de la culture et de la communication, de la région, de l'euro-région, de la commune, de l'intercommunalité : il est à chaque fois confronté à la nécessité d'établir un nouveau dossier.

Alors que cette situation fait perdre beaucoup de temps et nuit à la lisibilité du financement des projets, pourquoi, dans le cadre du choc de simplification, ne pas pousser plus loin le développement des guichets uniques ? Je vous rappelle que cette formule est déjà expérimentée, par exemple pour les résidences d'auteurs, ainsi qu'entre les DRAC et les régions.

Dans le même souci de simplification et d'efficacité, madame la ministre, la question de la mutualisation des fonds pourrait être évoquée.

Cependant, en tant que parlementaires, et peut-être plus encore en tant que parlementaires de gauche, nous avons la responsabilité de reconnaître que l'accès à la culture doit encore être amélioré.

En effet, la grande promesse de la politique culturelle, reprise et amplifiée dans les intentions décentralisatrices, semble avoir été contrebalancée par la place prédominante d'un public bien défini dans la consommation artistique. Différentes études concordantes font apparaître que ce public est, de façon très schématique, majoritairement urbain et diplômé. Preuve qu'un travail important reste à accomplir pour permettre au plus grand nombre de bénéficier d'une offre culturelle attractive et de qualité.

Comme nos collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault l'ont rappelé dans leur rapport *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, pour tous les acteurs locaux, dans les municipalités, les intercommunalités et les conseils départementaux, la culture est « un levier de cohésion sociale, d'expression d'une identité locale, d'attractivité, de rayonnement, de développement économique et touristique des territoires. » Ce levier doit continuer à être développé pour jouer un rôle croissant dans la sphère publique.

La culture produit un effet sur les habitants des territoires eux-mêmes : elle est bien souvent pour eux un élément de fierté et d'identité, qu'ils participent ou non aux actions menées.

À cet égard, permettez-moi de citer l'exemple d'un festival qui se tient non loin des Pyrénées-Atlantiques, et que vous connaissez, madame la ministre : le festival de jazz de Marciac, qui montre à quel point une population peut s'approprier un projet culturel ; en vérité, ce festival est un facteur de fierté et de développement économique pour la commune et pour tout le département !

Parfois, la culture joue même un rôle plus important encore, lorsque le développement culturel devient le point de départ d'un développement urbain et d'actions de modernisation de la ville ; le musée Guggenheim de Bilbao, au Pays basque espagnol, illustre parfaitement ce mécanisme.

Je veux profiter de ce débat sur la culture et les collectivités territoriales pour évoquer un sujet qui, vous le savez tous, me tient particulièrement à cœur : la valorisation des langues régionales, qui passe notamment par la ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1992.

Le Président de la République, lorsqu'il était candidat, avait pris l'engagement de faire ratifier cette charte ; c'était, pour être précise, le cinquantième-sixième engagement de son programme. Par la suite, il avait ajouté : « le prochain acte de décentralisation devra y contribuer ». Eh bien, nous y sommes, avec le projet de réforme territoriale !

De ce projet, madame la ministre, nous connaissons aujourd'hui les grandes lignes ; mais je souhaiterais obtenir de vous des détails, notamment en ce qui concerne la protection et la promotion des langues régionales.

Je pense que cette réforme offre l'occasion d'avancer sur cette question, en particulier pour ce qui est du fonctionnement des collectivités territoriales. L'article 10 de la charte, consacré aux autorités administratives et aux services publics, énumère, dans son alinéa 2, les dispositions éventuellement applicables aux collectivités territoriales.

Le Conseil d'État a émis un avis négatif sur la ratification de cette charte, sur lequel j'aurai l'occasion de revenir plus tard, au motif que son article 10 mais aussi son article 9 relatif à la justice ne seraient pas conformes à l'article 2 de la Constitution.

Je comprends qu'il existe des réticences d'un point de vue légal, mais aussi des difficultés techniques et opérationnelles liées à la mise en œuvre de l'article 10 à l'échelon de l'administration centrale. Je voudrais cependant apporter certaines précisions, qui semblent avoir été oubliées.

Tout d'abord, les États parties ne sont pas tenus d'appliquer l'ensemble des articles et paragraphes de la charte : celle-ci offre en quelque sorte un programme à la carte, chaque État devant appliquer au moins 35 des 98 paragraphes qu'elle comprend. Un caractère obligatoire s'attache seulement à certains articles, au titre desquels les États parties doivent mettre en œuvre un minimum d'engagements.

Or, dans le cas de l'article 10, l'obligation est fixée à un paragraphe. La France pourrait mettre en œuvre au minimum l'alinéa 2, relatif aux collectivités territoriales, et rejeter les autres alinéas de cet article. Il suffirait d'arrêter une liste officielle des langues régionales et minoritaires de la République française pour que les collectivités territoriales concernées par ces langues puissent adopter, si elles le souhaitent, les dispositions relatives à leur fonctionnement prévues par l'alinéa 2 de l'article 10 de la charte.

Comme le soulignait Guy Carcassonne, éminent constitutionnaliste qui nous a malheureusement quittés voilà un an, d'ailleurs quasiment jour pour jour, l'article 2 de la Constitution « n'était pas vraiment nocif jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel l'invoque de manière excessivement rigide pour faire échec à la ratification de la Charte européenne ». Je pense, avec sans doute de nombreux autres parlementaires, que l'on pourrait faire de cet article une lecture plus conciliante, qui autorise la ratification de la charte et mette un terme à l'opposition stérile entre la langue française et les langues régionales.

Madame la ministre, vous comprendrez que j'aie tenu à rappeler la promesse qui nous a été faite. Vous savez qu'un certain nombre d'initiatives ont été lancées ; je pense en particulier à celle qui vient de l'Assemblée nationale. En tant que sénatrice d'un département, les Pyrénées-Atlantiques, où le basque, le gascon et l'occitan sont régulièrement parlés, je suis soucieuse du rôle majeur que les collectivités territoriales peuvent jouer pour les défendre !

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je remercie la Haute Assemblée d'avoir inscrit à l'ordre du jour de ses travaux ce débat sur la place de la culture dans la collaboration entre l'État et les collectivités territoriales.

De fait, l'État et les collectivités territoriales sont des acteurs majeurs de la culture dans notre pays, avec bien sûr, les créateurs et les publics de la culture.

Les collectivités territoriales s'engagent sur le fondement de la clause de compétence générale, avec ou sans l'État – mais en général avec lui ; leur action est au cœur du service public de la culture depuis plus de cinquante ans.

Dans le contexte politique et institutionnel d'aujourd'hui, ce constat prend une importance nouvelle. En effet, le travail conjoint de l'État et des collectivités territoriales nous donne la responsabilité d'assurer l'avenir des politiques culturelles. Tel sera l'objet de mon intervention de ce soir.

Ce que nous entendons par « culture » dans notre pays fait l'objet de l'intervention de multiples acteurs, qui, tous ensemble, contribuent à son financement : c'est sans doute l'une des grandes caractéristiques de notre système culturel qui explique que la France soit un pays tout à fait unique au monde en matière de soutien et d'accompagnement des politiques culturelles.

La politique culturelle résulte d'une forte tradition nationale, mais aussi de l'engagement important des collectivités territoriales.

Toutefois, il faut le rappeler, le financement de la culture vient d'abord du public des concerts, des acheteurs de livres, des habitués des musées. Ce financement est à la fois fragile et indispensable, mais il est insuffisant pour créer les conditions d'une production artistique et d'un entretien du patrimoine conformes à l'ambition et à la mission historique de notre pays.

C'est au nom de cette ambition que l'État et les collectivités territoriales se sont engagés à soutenir la culture, à la fois dans sa dimension de création et dans sa dimension patrimoniale.

Comme tous les orateurs l'ont souligné, les collectivités territoriales apportent non seulement des financements déterminants pour la culture, mais aussi leur capacité d'innovation et leurs initiatives, qui ont fortement contribué à modeler l'histoire et les contours de la politique culturelle dans notre pays.

Des chiffres permettant de mesurer l'engagement des collectivités territoriales ont été donnés. Selon les travaux menés par le département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture et de la communication, les collectivités territoriales ont dépensé 7,47 milliards d'euros en faveur de la culture en 2010, une somme qui augmente de 2,3 % par an ; les communes de plus de 10 000 habitants ont financé à elles seules 4,6 milliards d'euros, tandis que les départements et les régions ont consacré à la culture respectivement 1,4 milliard d'euros et 662 millions d'euros.

En 2010, la culture représentait 8 % du budget des villes, 7 % de celui des EPCI, 2 % de celui des départements et 2,6 % de celui des régions.

Reste que la part de l'État dans le financement de la politique culturelle demeure tout à fait importante. En effet, selon une étude récente de l'inspection générale des affaires culturelles et de l'inspection générale des finances, les crédits budgétaires et les dépenses fiscales s'élèvent au total à plus de 13 milliards d'euros par an.

La France investit dans une politique culturelle, sur tous les territoires, dans un souci d'égalité et d'équité entre eux. Elle a aussi une vision de la politique culturelle. À cet égard, on n'a peut-être pas suffisamment souligné dans ce débat que la responsabilité partagée de l'État et des collectivités territoriales est aussi de garantir la liberté de création des artistes, ainsi que la liberté de programmation des responsables des établissements ; elle est également de garantir à tous les citoyens un égal droit d'accès aux politiques et aux établissements culturels.

Mesdames, messieurs les sénateurs, notre responsabilité est pleine et entière dans cette mission essentielle, qui incombe à l'État, mais aussi à tous les acteurs des territoires.

Toujours est-il que la culture, ce ne sont pas simplement des chiffres et des investissements. C'est aussi, pour un maire, une bibliothèque – une institution dont les missions se sont profondément renouvelées depuis trente ans –, un conservatoire, impliqué dans la sensibilisation et l'éveil artistiques sous toutes leurs formes, ou un théâtre, dont les portes sont ouvertes à tous; c'est encore un musée ou un patrimoine, élément du patrimoine national dont la préservation est à mettre au compte des plus grandes réussites de notre pays.

Si le poids de la culture dans le budget des villes et des agglomérations est important, c'est parce que la culture est vivante, qu'elle est une réalité palpable, sensible, sur tous les territoires de France.

Sans doute, des inégalités existent, qui conduisent l'État à s'interroger sur son rôle de garant d'une bonne péréquation entre les territoires – j'y reviendrai –; mais une formidable ambition est à l'œuvre, qui prend autant de visages que nos territoires sont divers.

L'État est aux côtés des collectivités territoriales pour la plupart des projets structurants en matière culturelle. Cette présence sur l'ensemble des territoires est la mission essentielle du ministère de la culture. À cet égard, j'ai veillé, depuis deux ans, à ce que s'opère un rééquilibrage, non pas au détriment de Paris, mais en faveur des territoires.

L'héritage historique du ministère de la culture explique que, parmi les établissements nationaux financés par l'État, musées ou théâtres, un très grand nombre soient situés à Paris. L'effort de l'État pour les soutenir, tout à fait indispensable, se traduit par un déséquilibre extrêmement important dans les chiffres quand on les considère d'une manière statique. Reste que j'ai veillé, malgré les difficultés budgétaires, à maintenir une dynamique en faveur des crédits déconcentrés de l'État, pour que la création, le spectacle vivant et les arts visuels soient soutenus sur tous les territoires et pour que l'État irrigue, aux côtés des collectivités territoriales, l'ensemble des politiques culturelles.

Tous les orateurs ont souligné que le rôle de l'État en matière culturelle avait évolué. Par exemple, la loi du 7 janvier 1983 a prévu le transfert aux départements des archives départementales et confirmé que les bibliothèques seraient organisées et financées par les communes; elle a également transféré aux départements les bibliothèques centrales de prêt à compter du 1^{er} janvier 1986.

Elle a ainsi posé un certain nombre de jalons, qu'il faut aujourd'hui prolonger au moyen d'expérimentations et d'initiatives qui peuvent prendre différentes formes; c'est ainsi que, dans le Lot, une expérimentation très intéressante a permis un transfert de crédits de l'État au département dans le domaine des monuments historiques: l'État conserve ses compétences régaliennes, notamment en matière d'expertise scientifique et technique, mais c'est le département qui gère les fonds au plus près des intérêts du territoire.

En définitive, la loi de 1983 était peu disert en matière de transfert de compétences culturelles, et pour cause: l'action culturelle des collectivités territoriales et les principes de partenariat avec l'État reposaient largement sur la clause de compétence générale.

Ainsi, dans le domaine culturel, la décentralisation, dès l'origine, a moins répondu à une logique de blocs de compétences ou de spécialisation des compétences qu'à une logique

de domaines communs d'action, d'exercice conjoint d'une compétence générale par chacun des niveaux de collectivités publiques.

Aujourd'hui, la règle est que la culture est une compétence partagée. Ce principe a été réaffirmé d'une manière extrêmement claire, y compris lors de la préparation du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui sera soumis au Sénat au mois de juillet prochain.

Je le répète: la culture est une compétence partagée, de sorte que chaque niveau de collectivités territoriales est compétent pour exercer l'ensemble des fonctions culturelles, aux côtés de l'État, qui, à partir d'une vision nationale des enjeux de la culture, oriente, soutient, accompagne, décide, régleme aussi, notamment dans le domaine du patrimoine où il joue un rôle tout à fait indispensable d'expertise scientifique et technique. Cette compétence partagée sera préservée dans les réformes à venir.

Ce partage des compétences culturelles qu'a permis la clause de compétence générale se traduit, notamment, cela a été souligné, par l'importance des financements croisés, qui ont constitué la clef de voûte de la politique culturelle de la France. Ainsi, les subventions versées entre collectivités représentaient 240 millions d'euros en 2010, soit 3,2 % des dépenses culturelles nettes locales.

L'État, quant à lui, hormis ses grands opérateurs que j'ai évoqués, n'intervient quasiment jamais seul. C'est en particulier le cas en matière de politique des labels et des réseaux dans le cadre de la décentralisation.

Dans ce contexte, la loi de 2010 avait suscité de nombreuses inquiétudes, de la part non seulement des élus, mais aussi de l'ensemble des acteurs culturels, lesquelles portaient sur l'encadrement des financements croisés et sur la répartition des compétences.

Grâce à la mobilisation des élus et des acteurs concernés, les principes avaient été assouplis à l'égard d'un certain nombre de domaines dans lesquels l'attribution d'une compétence exclusive à un niveau de collectivité aurait été arbitraire ou inadaptée à la nature même de la compétence exercée. Ainsi le sport, la culture et le tourisme avaient-ils été exclus de cet exercice de répartition des compétences.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles procède d'une autre logique: elle repose d'abord sur la confiance dans la capacité des collectivités à exercer leurs compétences au plus près des besoins des territoires et à coordonner leurs interventions. Plutôt que de définir des blocs de compétences, ce texte désigne des chefs de file dans certains domaines et détermine un cadre d'organisation des missions de service public pour d'autres. Il place la collaboration entre les collectivités locales et la concertation au cœur du projet de réforme institutionnelle.

Cette loi donne des moyens nouveaux permettant de créer une différenciation d'actions et de réaliser des expériences là où elles semblent se justifier, sans remettre en cause le rôle et les missions essentielles de l'État. Malgré ces précautions, ce texte a suscité des craintes et nourri des inquiétudes, en particulier chez les acteurs de la culture.

Je le répète à cette tribune: cette loi ne procède pas à de nouveaux transferts de compétences, mais elle mise sur la responsabilité des collectivités, sur leur capacité à soutenir des politiques structurantes adaptées aux réalités et aux enjeux territoriaux.

Cette confiance est assortie de l'institution de conférences territoriales de l'action publique, instances de dialogue et de concertation entre les différents niveaux de responsabilité ; elles seront présidées par le président de la région. Par conséquent, quand la culture sera à l'ordre du jour, des représentants de l'État seront évidemment autour de la table. Comment il pourrait en être autrement ?

Comme je vous l'ai annoncé, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que vous examinerez dans quelques semaines reconnaîtra enfin la notion de compétence partagée en matière culturelle. L'un de ses articles est dédié à cette « exception » que la culture partage avec le sport et le tourisme. Il s'agissait d'une revendication très forte du secteur de la culture, tant du ministère de la culture, que des collectivités territoriales ou des acteurs. Par conséquent, c'est pour moi une grande satisfaction de constater que cette exception sera reconnue dans la future loi.

La reconnaissance de cette compétence partagée représente une victoire, car c'est la reconnaissance de la spécificité de l'organisation du secteur culturel en tant que domaine d'intervention ne pouvant se découper en tranches de compétences. Néanmoins, la compétence partagée peut aussi constituer une source de fragilité dans un contexte de bouleversement institutionnel et de difficultés budgétaires.

Aussi, cette reconnaissance de la spécificité de l'organisation en matière culturelle doit renforcer notre responsabilité commune de repenser les conditions de nos interventions, afin de garantir la place de la culture au cœur des questions d'aménagement du territoire, de justice sociale et de solidarité.

Plusieurs arguments plaident en faveur de ce grand chantier.

Tout d'abord, on parle souvent de coconstruction des politiques entre les collectivités locales et l'État, mais est-ce bien toujours le cas ? On le sait très bien, la réalité est parfois beaucoup moins enchantée que les grands discours qui peuvent être tenus. Coexistent dans les conventions d'objectifs, dans les adresses aux acteurs, des attentes qui ne sont pas toujours compatibles et qui sont plus ou moins coordonnées. Des quiproquos subsistent, et les travaux des conseils d'administration ou des comités de suivi ne reflètent pas toujours une volonté commune.

Par ailleurs, si l'État porte sa part de responsabilité dans les critiques qui peuvent lui être adressées, le monde des collectivités territoriales en matière culturelle n'est pas non plus uniquement pavé de roses !

Ensuite, le contexte budgétaire actuel constitue un véritable défi et conduit chacun à réaliser des économies. Aussi est-il nécessaire de travailler ensemble, avec des objectifs coordonnés et réfléchis, afin de maintenir un fort tissu de création et de diffusion de la culture sur l'ensemble du territoire. En effet, il est important d'éviter les effets « boule de neige ». Comme certains l'ont parfaitement souligné ce soir, si chaque niveau de collectivité choisit de sacrifier la culture en vue d'effectuer des économies, des pans entiers de la vie culturelle profonde de notre pays s'en trouveront durablement affectés.

Il faut donc que nous nous organisions mieux pour conserver des moyens d'intervention, des crédits affectés à la culture, à l'innovation culturelle, et aussi, bien sûr, des espaces et des territoires d'émergence artistique pour les jeunes artistes, pour les nouveaux artistes, ainsi que pour

les artistes aux esthétiques exigeantes. Cela a été souligné, la culture ne saurait répondre à la seule logique de la rentabilité économique. Des études ont été menées. Toutes soulignent – point important – que la culture n'est pas une dépense inutile, et qu'elle ne doit pas être jugée à la seule aune de sa rentabilité économique. Il est de la responsabilité conjointe de l'État et des collectivités locales d'agir avec force pour maintenir la création, dans toute sa diversité, vivace sur notre territoire.

Enfin, le prochain examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République nous permettra de discuter du rôle des intercommunalités dans la politique culturelle ; la création des métropoles, la fusion des régions, la perspective de disparition des départements, toutes ces grandes décisions bouleverseront fortement l'organisation actuelle de la politique culturelle. Nous devons donc nous poser la question de la place et du rôle du service public de la culture, notamment sur les territoires. Quel est le rôle souhaité et souhaitable de l'État ? Doit-il être le même quelle que soit la région ? Maryvonne Blondin a évoqué tout à l'heure le pacte d'avenir pour la Bretagne. Nous travaillons actuellement avec la région Bretagne pour organiser un certain nombre d'actions au plus proche des besoins des habitants, sans que l'État se dépouille pour autant ou que soit mis en place un régime d'exception en faveur de cette région. Il s'agit simplement de répondre de manière pragmatique aux attentes et aux spécificités de chaque territoire.

J'en suis convaincue, l'État doit garder une administration de proximité, sans doute même plus proche encore qu'aujourd'hui, concomitamment à l'évolution institutionnelle et administrative à venir. C'est pourquoi j'encourage une déconcentration plus importante des crédits du ministère de la culture en direction des DRAC.

Pour engager ce travail, inventer un nouveau mode d'exercice de compétences partagées, nous disposons d'atouts en matière culturelle, et tout d'abord, une habitude de travailler ensemble, qui ne se retrouve peut-être pas autant dans d'autres domaines. J'en veux pour preuve le CCTDC, le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel. Vous le savez, j'ai souhaité donner une nouvelle impulsion à cette institution à mon arrivée. Je n'ai de cesse de me féliciter avec les associations d'élus de l'existence de cette instance consultative tout à fait unique dans le paysage institutionnel national. Je salue le climat de confiance qui préside aux séances plénières et aux réunions de préparation. C'est essentiel, mais ce n'est pas encore suffisant.

Le CCTDC doit être pour le ministère une instance politique de référence dans le dialogue avec ses partenaires politiques, complémentaire des instances techniques ou paritaires : Conseil national des professions du spectacle, comité technique ministériel, Observatoire des monuments historiques, notamment.

Le CCTDC doit être l'instance de référence dans la réflexion sur l'évolution des politiques publiques en matière culturelle. Ses travaux doivent pouvoir constituer des orientations reconnues et une base de travail pour les territoires.

Par ailleurs, une parole commune des collectivités et de l'État dans une période d'agitation et d'incertitude peut également contribuer à apaiser les inquiétudes, notamment lorsqu'elles sont d'ordre budgétaire.

Voilà pourquoi je vous propose de faire du CCTDC l'unique point d'entrée des concertations engagées par l'État. Aujourd'hui, tel n'est pas toujours le cas. Cette situation contribue à brouiller les grands exercices du ministère et engendre un certain agacement chez les élus, qui sont parfois sollicités par plusieurs biais.

De même, le CCTDC devrait être le lieu d'observation des dynamiques régionales à l'œuvre. À l'inverse, il est nécessaire de réfléchir à la façon dont ses travaux peuvent faire référence pour les instances régionales de coopération.

L'année dernière avait été évoquée la création d'un haut conseil des territoires. Si cette instance avait été créée, mon souhait aurait été qu'il puisse intégrer le CCTDC comme une « commission culture ». En l'absence de ce haut conseil, compte tenu des enjeux et de la responsabilité que le CCTDC est amené à assurer, je souhaite mettre la formalisation de l'existence de ce dernier à l'ordre du jour, car il n'est régi aujourd'hui par aucun texte de nature législative ou réglementaire. Il faut donc lui donner plus de force normative.

C'est au sein de cette vision renouvelée de notre organisation que les questions de la délégation des compétences et des guichets uniques doivent être replacées. C'est clair et net, nous ne découperons pas le ministère de la culture et de la communication à la carte. Ce ministère, je m'y suis engagée, conservera tout son rôle en matière d'impulsion, de contrôle scientifique et technique, de préservation de l'équité entre les territoires, d'innovation, son rôle de garant de la liberté de création et des créateurs, etc. Il sera toujours au plus proche de chaque territoire. Je veux être la ministre de la culture qui territorialisera ce ministère.

Cela étant, nous engageons une réflexion au cas par cas sur ce qui peut être expérimenté, sur ce qui peut fonctionner mieux. J'ai évoqué le Lot pour les monuments historiques ou le pacte d'avenir pour la Bretagne, mais d'autres actions peuvent être expérimentées, par exemple dans le Nord-Pas-de-Calais. Nous devons être extrêmement ouverts et pragmatiques, et étudier ce qui peut être généralisé ou pas, transposé ou pas.

Nous voulons évidemment tous que soit garantie l'égalité des territoires, celle des citoyens – et c'est l'objectif du ministère –, mais nos territoires n'ont pas tous les mêmes spécificités; c'est ce qui fait d'ailleurs leur richesse. Par conséquent, leurs besoins sont différents. C'est de cette réalité-là, de cette diversité-là que nous devons faire un atout.

Les problématiques sont très nombreuses, mais le chantier n'est pas insurmontable, tant s'en faut.

Parmi les questions que nous devons traiter, relevons, par exemple, celle d'une vision renouvelée du partage des responsabilités en matière culturelle, sur la base d'un sens partagé des politiques publiques, afin de faire pendant, en quelque sorte, à la compétence partagée.

Une compétence, c'est le droit d'exercer un certain nombre de pouvoirs. Et qu'est-ce que la responsabilité? Que peut-on faire et que ne peut-on pas faire? Comme vous, mesdames, messieurs les sénateurs, je sais ce dont je ne veux pas, à savoir une politique culturelle qui se réduirait à du clientélisme en direction de tel ou tel élu, une politique culturelle qui se réduirait à un quelconque folklore plus ou moins local. Nous voulons une politique culturelle exigeante sur tous les territoires, parce que chaque Français, où qu'il habite et d'où qu'il

vienne, quelle que soit son origine sociale, a droit au meilleur de la création. C'est ainsi que l'on peut toucher le public le plus large et réussir le pari de la démocratisation.

Une autre question concerne la nécessité de répondre de manière différenciée aux besoins des territoires, en fonction de leurs identités, de leurs forces, de l'état d'avancement de la construction de leurs politiques culturelles, en gardant à l'esprit la nécessaire équité dans l'allocation des moyens de l'État et la vocation de celui-ci à contribuer à la résorption des inégalités d'accès à la culture.

Autre chantier à étudier : l'amélioration de la coordination des interventions tant des collectivités par elles-mêmes que de l'État et des collectivités par une instance *ad hoc*.

Nous devons également travailler à une meilleure gouvernance de nos projets qui doit se traduire par un allègement des charges administratives pesant sur les acteurs de la culture et qui laisse toute sa place à la vitalité, à l'envie d'agir et de partager de nos concitoyens.

J'ai bien entendu les remarques et les interrogations au sujet de l'assujettissement des EPCC à la taxe sur les salaires. Une instruction fiscale serait nécessaire afin de clarifier la situation. Puisqu'un tel document n'a pas encore été publié, je vais réitérer ma demande en ce sens.

Enfin, nous devons évidemment continuer à étudier la question du contenu et du périmètre du rôle de l'État garant d'une vision nationale et d'une équité d'accès à la culture.

Pour ce qui concerne les enseignements artistiques, par exemple, j'ai été jusqu'au bout de cette logique de clarification des compétences entre la région et l'État. J'ai dit que l'État devait s'engager à financer les conservatoires quand ceux-ci ont une vocation professionnalisante – je pense aux filières qui permettent ensuite d'accéder aux professions du spectacle –, alors que l'enseignement de base, l'enseignement spécialisé des conservatoires relève des collectivités.

La liste est longue, les sujets sont tous extrêmement importants et denses, mais le chantier est passionnant. J'ai confiance en la capacité du ministère, des collectivités territoriales et des acteurs de la culture pour le mener à bien.

Nous sommes à un moment charnière de réforme de l'organisation de l'État et des territoires. Nous avons également une obligation commune : bien gérer l'argent public. De fait, notre responsabilité, c'est de travailler encore mieux ensemble pour maintenir haute et exigeante l'ambition culturelle nationale qui est l'une des fiertés de notre pays, chantier ô combien passionnant.

Je remercie chacun des orateurs d'être intervenu, ainsi que Pierre Laurent d'avoir demandé l'inscription de ce débat à l'ordre du jour du Sénat ce soir. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur quelques travées de l'UMP.*)

12

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 11 juin 2014 :

À quatorze heures trente :

1. Débat sur les conclusions de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales.

À dix-sept heures :

2. Débat sur les agences régionales de santé.

À vingt et une heures trente :

3. Débat sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-trois heures cinquante.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Lors de sa séance du mardi 10 juin 2014, le Sénat a désigné Monsieur Thierry REPENTIN pour siéger au sein du Conseil supérieur de la montagne.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu..... 1 an	203,70
33	Questions..... 1 an	150,80
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu..... 1 an	183,10
35	Questions..... 1 an	109,40
85	Table compte rendu..... 1 an	38,70

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 17 décembre 2013 publié au *Journal officiel* du 19 décembre 2013

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,80 €