

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 11 juin 2014

(108<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE

### Secrétaires :

MM. François Fortassin, Jacques Gillot.

1. **Procès-verbal** (p. 4695)
2. **Candidatures à un organisme extraparlémenaire** (p. 4695)
3. **Débat sur les conclusions de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales** (p. 4695)

M. Michel Savin, président de la mission commune d'information ; Mme Anne-Marie Escoffier, au nom du groupe du RDSE.

MM. Raymond Couderc, Jean-Marie Vanlerenberghe, Michel Le Scouarnec, Mme Danielle Michel, M. Jacques Mézard, Mme Corinne Bouchoux, MM. Dominique Bailly, Jean-Jacques Lozach, Maurice Vincent, Alain Néri.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports.

4. **Nomination de membres d'un organisme extraparlémenaire** (p. 4713)
  5. **Candidatures à une éventuelle commission mixte paritaire** (p. 4713)
- Suspension et reprise de la séance* (p. 4713)
6. **Débat sur les agences régionales de santé** (p. 4713)

Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales ; MM. Jacky Le Menn, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Alain Milon, au nom du groupe UMP.

MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Jacques Mézard, Mme Aline Archimbaud, M. Jean-Claude Lenoir, Mme Laurence Cohen, MM. Maurice Antiste, Raymond Vall.

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé.

7. **Nomination de membres d'une éventuelle commission mixte paritaire** (p. 4728)
8. **Modification de l'ordre du jour** (p. 4728)

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4728)

## PRÉSIDENCE DE MME CHRISTIANE DEMONTÈS

9. **Débat sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation** (p. 4728)

Mme Marie-Christine Blandin, présidente de la commission de la culture ; M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur de la commission de la culture.

Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Colette Mélot, Françoise Férat, Dominique Gillot, Corinne Bouchoux, Françoise Cartron, M. Jacques Legendre.

M. Benoît Hamon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche.

10. **Ordre du jour** (p. 4750)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE

vice-président

Secrétaires :  
M. François Fortassin,  
M. Jacques Gillot.

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## CANDIDATURES À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de deux sénateurs appelés à siéger au sein du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a fait connaître qu'elle propose la candidature de Mme Hélène Conway-Mouret.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a, pour sa part, fait connaître qu'elle propose la candidature de Mme Claudine Lepage.

Ces candidatures ont été publiées et seront ratifiées, conformément à l'article 9 du règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

3

## DÉBAT SUR LES CONCLUSIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE SPORT PROFESSIONNEL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat sur les conclusions de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales, organisé à la demande de la mission commune d'information et du groupe du RDSE (rapport d'information n° 484).

Dans le débat, la parole est à M. Michel Savin, président de la mission commune d'information.

**M. Michel Savin, président de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales, que j'ai eu l'honneur de présider, a rendu son rapport assorti de trente propositions le 29 avril dernier.

Je tiens tout d'abord à remercier de son travail son rapporteur, notre ancien collègue Stéphane Mazars, qui s'est impliqué jusqu'au bout pour achever sa mission. Je tiens également à souligner l'excellent esprit qui a présidé à nos travaux ; il en est ressorti un diagnostic partagé sur la nécessité de faire évoluer la gouvernance du sport professionnel et de redéfinir ses rapports avec les collectivités territoriales.

Nos travaux ont fait suite à de nombreux rapports déjà publiés sur le sujet. Je pense en particulier au rapport de la Cour des comptes de 2009 et, plus récemment, au très instructif rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur. Je n'oublie pas non plus, monsieur le secrétaire d'État, le rapport que vous avez remis sur le fair-play financier, publié en juillet 2013, lorsque vous étiez encore député.

Nous n'avions pas pour objectif de rédiger un rapport de plus, d'autant que ceux qui ont déjà été réalisés sont de grande qualité. Notre mission a voulu identifier les bases d'un nouveau modèle du sport professionnel tel qu'il pourrait s'affirmer dans les années à venir et repenser, en conséquence, le rôle des collectivités territoriales.

Mais, au-delà de ces perspectives de long terme, plusieurs de nos recommandations sur les subventions, la construction des stades, la responsabilité sociale des clubs et la gouvernance du sport professionnel pourraient faire, à notre sens, l'objet d'une application prochaine. Ce sont ces dispositions que je vous propose d'évoquer dans la perspective du projet de loi que vous pourriez être amené à présenter au Parlement au premier semestre 2015.



Notre mission a souhaité en effet répondre à deux défis immédiats : d'abord, celui du contexte budgétaire et financier, qui invite les collectivités territoriales à passer en revue l'ensemble de leurs dépenses afin de trouver des sources d'économie ; ensuite, celui du modèle du sport professionnel qui se met en place en Europe aujourd'hui.

Je souhaiterais insister sur ce dernier point, car il est crucial. Nos conclusions sont le fruit de nos échanges avec les responsables, anglais et allemands, des clubs d'Arsenal, de Schalke 04 et du Bayern de Munich, mais aussi avec ceux de la fédération anglaise de rugby et du tournoi de Wimbledon. Et ces conclusions ne peuvent être ignorées si l'on souhaite que nos clubs puissent défendre leurs couleurs au plus haut niveau.

Quels sont ces constats et ces conclusions ? Nous en voyons trois.

Premier constat, il convient de rappeler que, nulle part ailleurs en Europe, le sport professionnel rentable – celui qui draine des sommes considérables et qui fonctionne comme une véritable activité économique – ne fait l'objet de subventions publiques. En cela, la France se distingue clairement de la pratique européenne, ce qui pose question en ces temps de disette budgétaire...

Notre deuxième constat concerne les stades : un mouvement important est à l'œuvre en Europe, notamment depuis la Coupe du monde de 2006, qui a eu lieu dans une Allemagne s'illustrant par la construction de nouveaux stades dont les clubs sont les propriétaires.

Le stade devient ainsi un actif qui peut être valorisé dans le bilan comptable du club. Mais, surtout, il permet de produire de nouvelles recettes au travers des loges, des places « premium », des locations de salons et autres manifestations organisées au sein de l'équipement.

Cela remet en cause le modèle français de propriété municipale du stade, mais aussi le recours aux partenariats public-privé, qui privent le club d'une partie des recettes d'exploitation tout en grevant fortement les finances locales – j'y reviendrai.

Le troisième constat qui me tient particulièrement à cœur est celui du rôle social et civique des clubs professionnels.

Nous avons constaté en Allemagne et plus encore en Grande-Bretagne que la responsabilité sociale des clubs était considérable. Chaque saison, ce sont ainsi près de 40 millions de livres sterling qui sont consacrés à des projets socio-éducatifs par les clubs de la *Premier League* au travers de leurs fonds de dotation. En France, seuls cinq clubs de football sont dotés de fondations ou de fonds de dotation, et leur budget se chiffre tout au plus à 400 000 euros...

Ces constats nous ont incités à recommander un changement de notre modèle d'organisation du sport professionnel. En fait, ces évolutions sont déjà en cours, comme l'illustre, par exemple, la construction des nouveaux stades de l'Olympique lyonnais et du Racing Métro 92 ou le projet de la Fédération française de rugby d'un grand stade de 82 000 places, mais elles sont le fruit d'initiatives disparates et ne s'inscrivent pas encore dans une vision globale qu'il est de la responsabilité de la puissance publique d'accompagner grâce à un cadre législatif adapté.

Pour avancer vers ce nouveau modèle, il nous est apparu que, entre sport professionnel et collectivités territoriales, des « transferts » – pour user d'une métaphore sportive – étaient devenus indispensables.

Nous voyons au moins cinq transferts à organiser. Ils concernent les modalités d'organisation de la régulation du sport professionnel, la répartition entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement, le montant et l'objet des aides des collectivités territoriales, l'exercice de la responsabilité sociale du sport professionnel et, enfin, les compétences des collectivités territoriales.

Le premier changement majeur vers lequel il conviendrait de s'orienter serait la fin des subventions et des achats de prestations sans véritable contrepartie.

Comme l'a montré le rapport d'inspection de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel de juillet 2013, ces subventions ne respectent pas la loi, puisqu'elles devraient être strictement consacrées à des missions d'intérêt général. Au lieu de cela, il est prouvé qu'elles financent les dépenses de fonctionnement des clubs et participent donc à l'inflation salariale, ce qui nous semble tout à fait inacceptable compte tenu, en particulier, de la situation des finances publiques locales.

C'est maintenant aux spectateurs, aux téléspectateurs, mais aussi aux entreprises de financer le sport professionnel !

C'est pourquoi la mission a proposé de supprimer dès la saison 2016-2017 la possibilité pour les collectivités territoriales de subventionner sans contreparties les clubs de Ligue 1 de football et du Top 14 de rugby. La hausse des droits de télévision dans ces deux disciplines devrait pouvoir compenser la baisse des contributions publiques.

Pour éviter tout malentendu, je tiens à rappeler que, si nous avons considéré que la fin des subventions de fonctionnement devait, à terme, concerner toutes les disciplines, cela ne vaut aujourd'hui que pour celles qui sont arrivées à maturité dans leur processus de professionnalisation. Le basket-ball, le handball, le volley-ball et le hockey sur glace en sport collectif ne sont donc pas aujourd'hui concernés par cette proposition, même si un cap doit être fixé pour l'avenir. Ces sports, de même que le sport professionnel féminin et le handisport, ne pourraient exister, nous le savons bien, sans financements publics locaux.

Moins d'argent public dans le sport professionnel, mais aussi « mieux » d'argent public : tel est le deuxième « transfert » à organiser. La Cour des comptes avait montré, dans son rapport de 2009, un véritable manque de transparence dans l'utilisation des subventions publiques par les clubs professionnels.

Cinq ans plus tard, nous avons pu constater que la situation ne s'était pas améliorée : non seulement les recommandations de la Cour des comptes concernant l'amélioration de la transparence n'ont pas été suivies par l'État, mais le rapport d'inspection de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel de juillet 2013, déjà cité, a mis en évidence l'existence de conflits d'intérêts dans le contrôle de gestion et l'insuffisance des contrôles de l'État tant sur les normes édictées par les fédérations et les ligues que sur les flux financiers qui irriguent de plus en plus ce secteur.

La mission a donc proposé d'instaurer une véritable régulation du secteur, qui serait confiée à une instance indépendante – nous pourrions la dénommer « Conseil supérieur du

sport professionnel ». Il ne s'agirait pas de créer une autorité de plus mais, au contraire, de regrouper des missions et des moyens existants dans d'autres autorités qui interviennent déjà dans le sport, comme les DNCG, les directions nationales du contrôle de gestion, et l'ARJEL, l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

Les missions de cette autorité seraient à la fois limitées et essentielles. Cinq missions principales pourraient ainsi être envisagées : la détermination des conditions permettant de garantir la pérennité du modèle économique du sport professionnel ; la supervision du contrôle de gestion des clubs au travers des directions nationales du contrôle de gestion, les DNCG, qu'elle absorberait, et dont l'indépendance serait ainsi garantie ; le contrôle des subventions de toute nature pour préserver l'équité et la fixation des critères de redevances ; le suivi des normes imposées par les fédérations et les ligues aux collectivités territoriales pour s'assurer de leur cohérence et de leur efficacité ; enfin, le contrôle des plans de financement des nouveaux stades et des nouvelles *arenas* que cette autorité devrait, en outre, homologuer pour assurer une répartition territoriale équilibrée.

Le sport professionnel est devenu un véritable marché, qui brasse des milliards d'euros. C'est parce qu'il n'est pas régulé que les accidents industriels ont tendance à se multiplier, au détriment des collectivités territoriales. Nous pensons à l'*arena* du Mans, mais aussi au Stade des Alpes, de Grenoble. Or, comme pour l'audiovisuel avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le CSA, ou la finance avec l'Autorité des marchés financiers, l'AMF, toute régulation d'un secteur a besoin d'un régulateur à la fois indépendant et expert.

La nécessité de créer cette autorité indépendante de régulation a été constatée par les trois rapporteurs de la mission interministérielle d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel, mais aussi par vous-même, monsieur le secrétaire d'État, lorsque vous proposiez, en 2013, dans un rapport de l'Assemblée nationale, de conférer à la direction nationale du contrôle de gestion le statut d'autorité administrative indépendante et de la doter de pouvoirs de contrôle renforcés.

Troisième transfert : la transparence ne pourra pas, à elle seule, rétablir l'image du sport professionnel, qui a été abîmée par les excès du « sport business ». Pour ce faire, les clubs devront accomplir un effort en matière de responsabilité sociale.

Nous pensons que l'augmentation considérable des moyens des clubs professionnels comme leur popularité auprès de la jeunesse leur donnent de nouvelles responsabilités et qu'il leur incombe de prendre leur part du travail de renforcement de notre cohésion sociale.

Nous souhaitons ainsi vous proposer que les ligues créent leurs propres fonds de dotation ou leurs propres fondations et que l'ensemble des clubs fassent de même.

On pourrait également prévoir que les clubs professionnels de première division consacrent une fraction de leurs revenus à des actions sociales et éducatives, comme cela se fait en Grande-Bretagne.

Enfin, les collectivités territoriales pourraient, elles aussi, aider financièrement les fondations et les fonds de dotation des clubs, en contrepartie d'actions d'intérêt général et éducatives.

Quatrième transfert : concernant le modèle économique des clubs, il faut sortir du schéma dans lequel les collectivités territoriales financent les stades sans avoir leur mot à dire et, lorsqu'elles n'en ont plus les moyens, recourent à de coûteuses astuces comme les partenariats public-privé, les PPP, pour conserver « à tout prix » un certain contrôle de « leur » club local. Puisque les clubs sont devenus des entreprises et qu'ils cherchent tous à augmenter leurs revenus, il est normal qu'ils deviennent propriétaires de leurs « moyens de production ».

C'est pourquoi nous proposons que l'article L. 113-1 du code du sport soit modifié pour que les collectivités puissent subventionner la construction de nouveaux stades et de nouvelles *arenas*, dont les clubs deviendraient les propriétaires. Nous pourrions également ouvrir plus largement les possibilités en termes de garanties d'emprunt pour aider les clubs à boucler leurs financements. Une telle évolution a été rendue possible par la décision de la Commission européenne qui a validé en décembre dernier le plan d'aides pour la construction et la rénovation des stades de l'euro 2016.

Dans le même esprit, nous proposons aussi que les collectivités puissent vendre leurs stades aux clubs et aux fédérations en recourant à des techniques comme le crédit-bail, afin de permettre à ces clubs d'acquérir, dans la durée et à un prix adapté, leur outil de travail.

On pourrait également imaginer que les stades déjà construits grâce à des PPP puissent être rachetés en crédit-bail par les clubs intéressés.

Pour autant, monsieur le secrétaire d'État, nous croyons qu'il est important de laisser libres les collectivités de garder ou non les stades qu'elles possèdent. Elles doivent pouvoir alors en déléguer la gestion aux clubs résidents.

Si l'on peut comprendre qu'une collectivité, pour des raisons de tradition ou d'identité, souhaite rester propriétaire de son stade, il nous semble en revanche essentiel de prévoir que les nouveaux stades ne pourront plus être construits principalement grâce à des fonds publics.

Nous proposons ainsi d'inscrire dans la loi que le montant des fonds publics alloués à la construction des nouvelles enceintes sportives dédiées au spot professionnel ne pourra pas dépasser 50 % du total.

Dans le même esprit, il nous semble qu'il serait judicieux de ne plus permettre, à l'avenir, aux collectivités territoriales de recourir aux PPP pour financer des stades dont elles ne sont pas les utilisateurs finaux.

Une dernière chose concernant les investissements : notre mission propose que l'État incite et aide les fédérations de basket-ball, de handball et de volley-ball à construire et exploiter en commun une salle de 10 000 à 15 000 places en région parisienne. Un tel projet mutualisé a reçu un bon accueil des fédérations concernées, car il répond à une réelle attente.

Cinquième et dernier transfert : concernant la compétence générale des collectivités territoriales en matière de sport professionnel, nous proposons de désigner une collectivité territoriale de référence pour accompagner le sport professionnel. Cette collectivité pourrait être l'agglomération ou la métropole, la région restant compétente en matière de formation professionnelle. Bien entendu, les conseils généraux resteraient compétents pour aider les événements sportifs qui ne sont pas organisés par des clubs professionnels, ce qui est essentiel en zone rurale.

Vous le voyez, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, c'est un véritable changement de culture que notre mission propose. Le sport professionnel a changé, la situation des collectivités territoriales également ; il est temps d'en tirer toutes les conséquences en adaptant le droit et les usages à ces nouvelles réalités. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Marie Escoffier, au nom du groupe du RDSE.

**Mme Anne-Marie Escoffier, au nom du groupe du RDSE.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, c'est en toute humilité, mais avec une grande joie, que je viens cet après-midi participer à l'ouverture de ce débat sur le sport professionnel et les collectivités territoriales.

Je le fais en toute humilité, parce qu'il n'est de secret pour personne ici que je n'ai aucun titre sportif qui me donne une autorité suffisante pour me mesurer à nos athlètes de haut niveau du monde du sport professionnel... (*Sourires.*)

Mais je le fais avec une grande joie, aussi, parce que je prends le relais ici de mon ami Stéphane Mazars, mon remplaçant sur ces travées, qui m'a transmis le témoin.

Je vais m'attacher à ce que ce passage de témoin soit aussi réussi que la présentation qui a été faite de ce rapport en conférence de presse par le président Michel Savin, et par mon ami Stéphane Mazars, rapporteur.

Personne n'ignore aujourd'hui le rôle pris par les collectivités territoriales dans le domaine du sport.

Les lois de décentralisation successives n'ont pas fait du sport une compétence exclusive de l'une ou l'autre des collectivités territoriales, laissant ainsi aux régions, aux départements, aux communes et à leurs groupements, la responsabilité d'intervenir dans ce champ qui ne relève pas toujours de l'action publique.

La mission commune d'information, à la suite de nombreux travaux conduits sur la problématique de l'implication financière des collectivités territoriales, s'est interrogée très opportunément sur les voies de rationalisation des relations entre ces collectivités et le monde du sport professionnel, dont l'évolution s'apparente autant à celui de l'industrie et du commerce sous toutes ses formes que du spectacle.

Elle distingue ainsi clairement le sport amateur, dont le développement relève prioritairement des missions dévolues aux collectivités territoriales, du sport professionnel, dont l'évolution est marquée par quatre changements majeurs.

Premièrement, nous assistons à un nouveau dimensionnement du sport professionnel au-delà de nos frontières nationales : celui-ci s'élargit à l'Europe, voire au-delà, et entre en compétition avec des clubs étrangers hautement dynamiques.

Deuxièmement, certains clubs mènent des politiques de recrutement particulièrement ambitieuses et n'hésitent pas à accroître substantiellement les masses salariales, celles-ci pouvant représenter jusqu'à 70 % des dépenses des clubs sportifs.

Troisièmement, nous constatons une croissance particulièrement soutenue des droits de diffusion télévisée, essentiellement pour le football – leur montant annuel va passer de 607 millions d'euros pour la période 2012-2016 à 748 millions d'euros pour la période 2016-2020 – et pour le rugby – s'agissant du Top 14, ces droits passeront de

32 millions d'euros à 71 millions d'euros –, mais aussi, à un niveau moindre, pour des sports individuels comme le tennis ou le cyclisme.

Pour illustrer le montant de ces droits, retenons les chiffres globaux de 500 millions d'euros en 2000 et de 1,185 milliard d'euros en 2013 ! Vous conviendrez, monsieur le secrétaire d'État, que ces chiffres astronomiques frappent les esprits.

Quatrièmement, nous observons des mutations telles que la valorisation de la marque du club, la commercialisation du nom du stade, l'élargissement de la gamme des services offerts aux supporters ou encore le *yield management* ou gestion fine des billetteries et des loges, sur le modèle des compagnies aériennes.

Autant de transformations des conditions d'exercice des activités sportives qui ont entraîné avec elles une forme de dérive des modes de financement, qui a conduit nos deux missionnaires, le président Michel Savin et le rapporteur Stéphane Mazars, à s'interroger sur les moyens de desserrer progressivement les liens de dépendance réciproque tissés entre les collectivités territoriales et les clubs, tout en favorisant une certaine régulation du secteur. En la matière, il a été fort opportunément rappelé que notre territoire se caractérisait par une exception culturelle et sportive.

Le soutien des collectivités prend deux formes essentielles : un abondement direct par les subventions, qui ont représenté un total de 157 millions d'euros pour la saison 2011-2012 pour les cinq disciplines majeures – football, rugby, basket-ball, hand-ball et volley-ball – et un soutien indirect par la mise à disposition auprès des associations sportives de personnel ou d'infrastructures. C'est un domaine dont nous mesurons beaucoup moins l'amplitude, et il serait opportun de pouvoir commanditer une étude sur cet apport des associations en personnel et en infrastructures.

Dans ce cadre, se pose avec une acuité majeure le problème du financement des équipements du sport professionnel.

Au plan quantitatif comme au plan qualitatif, les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions légitimes, tant des sportifs que des collectivités elles-mêmes : absence ou insuffisance de certains équipements ; installations vieillissantes ne répondant plus, trop souvent, au cahier des charges des fédérations internationales pour l'accueil des grandes compétitions ; absence de locaux techniques adaptés, notamment pour répondre aux nouvelles exigences de l'audiovisuel.

Il en découle deux conséquences opposées : soit la désaffection pure et simple du public pour les clubs pratiquant sur ces espaces inadaptés, soit, à l'inverse, des investissements « surdimensionnés » dans une « course au gigantisme », pour reprendre les termes de votre rapport.

Le bon sens implique la mesure en toute chose, et il est essentiel, au moment où nos collectivités territoriales vont se trouver contraintes à des efforts financiers significatifs, de trouver la voie de l'équilibre entre ces deux maux.

Au nombre de ses propositions, la mission commune d'information avance plusieurs pistes, qui concourent toutes à la nécessité de supprimer progressivement les subventions sans contrepartie ou ne correspondant pas clairement à un objectif d'intérêt général.

Ainsi, la mise à disposition d'infrastructures doit donner lieu à une redevance d'occupation en rapport avec l'avantage tiré par le bénéficiaire.



Ainsi encore faut-il privilégier avec détermination les subventions correspondant à des investissements, au détriment de celles qui ne contribuent qu'au fonctionnement de ces installations. On ne saurait douter de l'intérêt d'une telle préconisation face au fréquent désarroi – je mesure mes mots – de villes moyennes de 10 000, 20 000 ou 30 000 habitants qui n'ont absolument pas les moyens financiers d'offrir des équipements adaptés à des clubs dont la qualité est pourtant incontestable.

Il faut en effet garder à l'esprit que peu de clubs ont un profil financier suffisamment solide pour s'autofinancer sans appoint public en dehors – cela a été dit à l'instant – de la Ligue 1 de football masculin, du Top 14 de rugby et de quelques manifestations importantes comme Roland-Garros, le Tour de France ou le Vendée Globe.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la mission préconise un retrait progressif des aides, d'abord pour les clubs bénéficiant des concours de partenaires privés – et à des niveaux presque incommensurables. Elle évoque la possibilité de mettre en œuvre cette mesure dès la saison 2016-2017 pour les clubs de Ligue 1 de football et du Top 14 de rugby, avant de l'élargir en 2020 aux clubs de sport professionnel venus à maturité.

Il va de soi que, si ces hypothèses étaient retenues, elles devraient impérativement s'accompagner d'outils permettant d'amortir ces changements et de répondre à l'aléa sportif et à ses conséquences économiques : baisse de recettes et surdimensionnement des infrastructures ayant vocation à s'ouvrir à une multifonctionnalité opportune.

Au nombre de ces outils, on peut compter la détermination du nombre de clubs par ligue, les matches de barrage, la diminution du nombre des accessions et des relégations... Autant de mesures qui nécessitent de mener des réflexions en amont avec les clubs et les fédérations sportives.

Sur ce dernier point, je ne peux d'ailleurs omettre de souligner la constante attention portée tant par notre Haute Assemblée que par le Gouvernement sur l'impérieux besoin de tordre le cou à l'inflation normative des fédérations sportives et des ligues professionnelles. Combien de fois n'a-t-on pas cité, dans cet hémicycle, les dépenses importantes, voire insupportables, nées d'un changement de normes affectant la largeur d'un terrain, la distance au filet, la hauteur des paniers ! La loi, née ici, portant création du Conseil national d'évaluation des normes s'est attachée à réduire ce problème.

Je ne voudrais pas revenir sur chacune des trente mesures préconisées dans ce rapport, toutes de bon sens et tendant à répondre de façon proportionnée au problème de la privatisation des bénéfices par la masse salariale et de la socialisation des pertes par le soutien financier des collectivités territoriales sur lequel, monsieur Savin, vous avez insisté.

J'insisterai en revanche volontiers sur celles de ces propositions qui tendent à conférer aux collectivités territoriales des responsabilités particulières. À l'heure où l'on s'interroge sur la clause de compétence générale, où l'on effectue des allers et retours entre sa suppression et son maintien, je crois utile de s'interroger sur les niveaux de responsabilité les plus adaptés pour soutenir, s'il le faut, le sport professionnel dans toutes ses dimensions et dans toute sa richesse.

Le bloc communal – et souvent, d'ailleurs, l'intercommunalité – paraît être – je reprends les mots de M. Michel Savin, président de la mission commune d'information – le « partenaire de référence » utile pour les clubs profession-

nels. Les métropoles, mais pas n'importe lesquelles, celles qui sont définies dans la loi du 27 janvier 2014, auraient effectivement, comme suggéré, la capacité de faire émerger de grands clubs « omnisports ».

Le département, aujourd'hui soutien aux événements sportifs, ne manquera pas, à terme, de voir cette compétence déplacée au profit d'un autre niveau, probablement régional, si tant est que la réforme territoriale aboutisse et se mette en place...

Quant à la région, une place privilégiée lui est due, en cohérence avec ses compétences premières en matière de formation professionnelle dans le domaine du sport professionnel.

Enfin, et je rejoins en cela les conclusions du rapport de la mission commune d'information, comment ne pas faire de la métropole du Grand Paris le lieu privilégié de réflexion sur la construction et la rénovation des équipements nécessaires dans la perspective d'une candidature aux prochains jeux Olympiques ?

Monsieur le secrétaire d'État, vous me pardonnerez de ne pas aller plus avant s'agissant des transferts de compétence. Le paysage me paraît tellement incertain à l'heure actuelle que seul me semble raisonnable le principe de réduction des subventions des collectivités locales aux clubs de sport professionnel, afin que nos collectivités territoriales puissent retrouver la juste liberté d'utilisation de leurs crédits pour des opérations correspondant à leurs compétences premières. *(Applaudissements.)*

**M. le président.** La parole est à M. Raymond Couderc.

**M. Raymond Couderc.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le 30 avril dernier, la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales présentait ses conclusions au Sénat, nous donnant ainsi l'opportunité de débattre de ce sujet aujourd'hui.

Je veux souligner la qualité du travail de cette mission, féliciter son président et, à travers vous, madame Escoffier, son rapporteur, M. Stéphane Mazars.

Il s'agit d'un sujet que j'ai eu à connaître de très près pendant de nombreuses années. S'il n'est pas nouveau, puisque la Cour des comptes, en 2009, recommandait déjà « aux collectivités territoriales de mieux maîtriser leurs engagements à l'égard du sport professionnel et de rechercher ainsi un partenariat plus équilibré en termes de soutien financier, de mise à disposition d'équipements sportifs, d'amélioration et de construction des équipements », ce sujet reste encore aujourd'hui totalement à traiter.

Cette question est donc toujours pertinente dans un contexte financier difficile pour nos collectivités territoriales, le Premier ministre ayant annoncé vouloir réaliser 11 milliards d'euros d'économies sur ces dernières. L'argent public devient de plus en plus rare et précieux !

Il est donc urgent, pour les collectivités, de rationaliser leurs budgets et de réserver prioritairement leurs dépenses à leurs compétences principales.

En parallèle, nous ne pouvons plus nier l'émergence, depuis plusieurs années, d'une véritable industrie du sport professionnel qui, pour une part, dispose de fonds propres parfois importants, lui permettant une autonomie certaine. Je pense, par exemple, aux clubs de Ligue 1 de football ou à ceux du Top 14 de rugby et à quelques autres encore.

Aussi, pourquoi les collectivités territoriales continueraient-elles à subventionner autant les clubs de sport professionnel ? Cette question est d'autant plus légitime qu'il s'agit d'argent public utilisé souvent pour des intérêts privés.

Or, au-delà des aides accordées de bonne grâce par certaines collectivités, il existe des situations ambiguës pouvant s'apparenter à une insidieuse quasi-obligation de subvention. Ainsi, quand une collectivité finance largement son ou ses clubs, comment les élus de la collectivité voisine pourraient-ils refuser de faire de même ? Une pression s'installe sur la seconde collectivité, la poussant à faire comme la première. L'opinion publique, en effet, ne comprendrait pas qu'on « laisse tomber » son club fétiche.

De plus, au-delà des subventions, les demandes de certains clubs se font de plus en plus subtiles, notamment à travers des achats d'espaces publicitaires, le flocage de maillots et de shorts, la réduction des prix de location des installations, et on a parlé de l'inflation normative qui pèse sur les budgets, sans oublier des interventions plus ou moins fictives des joueurs auprès des jeunes de la ville, du quartier ou parfois du département...

Pour autant, le tableau n'est pas tout noir. Il est possible de discerner un point d'équilibre où collectivités et clubs peuvent trouver un juste profit. Il est exact que les collectivités peuvent bénéficier de l'image de leurs clubs, ainsi que du sentiment de cohésion liée aux résultats sportifs.

Au final, les préconisations du rapport sont à considérer comme des objectifs à atteindre et non comme des impératifs immédiats.

En revanche, ce qui est impératif, c'est de rendre transparentes au plus vite les relations entre clubs sportifs et collectivités, en distinguant clairement les éléments qui relèvent des activités commerciales de ceux qui relèvent de « services » d'entreprises privées. Il faut expressément réserver l'argent public à des objectifs d'intérêt général.

Ainsi, une distinction pourra se faire entre les disciplines masculines – surtout – et féminines – pour une part – très médiatisées et celles dont les répercussions sociales et médiatiques sont plus modestes, c'est-à-dire les disciplines dans lesquelles les entreprises privées n'ont guère de bénéfices à espérer dans l'immédiat.

Ce rapport prévoit donc des préconisations intéressantes, mais à mettre en œuvre avec précaution et discernement – ce qui est valable pour la Ligue 1 et le Top 14 ne l'est pas forcément pour la fédération de badminton –, tout cela sur la base de la transparence, afin d'éviter tout abus. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, de l'UDI-UC et du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Vanlerenberghe.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ce rapport répond à juste titre à un double constat.

D'une part, le monde sportif professionnel a évolué. Il s'éloigne plus en plus de notre modèle classique pour aller vers ce que nous avons appelé le « sport business », soit un secteur économique en pleine expansion.

D'autre part, la baisse des dotations aux collectivités territoriales les force aux restrictions budgétaires.

Or 350 millions d'euros de subventions seraient chaque année versés par les collectivités territoriales aux clubs professionnels. Face à cette mutation du sport professionnel, notre modèle classique, porté par les collectivités, est à bout de souffle. Une remise à plat du système et des liens entre nos collectivités et le sport professionnel s'impose donc.

Notre mission s'est interrogée sur la refonte de ce modèle : comment assurer des relations raisonnables et responsables entre le sport professionnel et les collectivités locales tout en permettant à nos clubs de rester compétitifs lors des grands tournois européens ?

L'une des premières observations de ce rapport montre que l'attribution des subventions aux clubs par les collectivités se fait sous pression, comme cela vient d'être souligné : pression du club, pression des médias, pression de l'opinion !

Dans ce contexte, les collectivités se voient obligées de verser des subventions pour équilibrer les budgets déficitaires des clubs. La communalisation des pertes – pour ne pas parler de « collectivisation » – et la privatisation des bénéfices par les clubs professionnels ne peuvent plus durer.

L'octroi de ces subventions doit donc revêtir un intérêt général. Lorsque l'on connaît les conditions de vie chaque jour plus difficiles de nos concitoyens, des subventions publiques qui serviraient indirectement à l'achat d'un joueur surpayé seraient illégitimes, voire indécentes.

Un autre problème majeur est pointé par la mission : le manque d'encadrement juridique et la diversité des formes de subventions comme, par exemple, les achats de prestations, créent un flou dans l'attribution de ces financements et leurs contreparties.

Nous saluons donc vivement les propositions allant dans le sens d'une plus grande transparence.

Une des autres facettes de ces subventions indirectes réside dans la mise à disposition, à des prix dérisoires, voire gratuitement, des équipements publics tels que les stades. Et cela d'autant plus que les coûts de construction ou de rénovation sont souvent pris en charge par les collectivités, pour une utilisation qu'elles ne maîtrisent pas. Actuellement, en France, 80 % du parc des stades est détenu par les collectivités, alors que dix-huit des vingt premiers clubs de football européens sont propriétaires de leurs stades.

La question de l'équipement sportif est donc une priorité majeure pour les clubs, les collectivités et le pays tout entier, aussi bien pour la pratique sportive que dans la perspective de l'accueil des grandes compétitions internationales. Des exemples récents – la MMArena, au Mans, ou le stade de Grenoble – nous montrent le désastre que peut constituer la construction d'un stade aux frais de la collectivité. Ces stades peuvent devenir un poids financier, que les collectivités territoriales doivent ensuite traîner seules, pendant des décennies, si l'aléa sportif a été défavorable au club de la ville.

Sur ce point, nous saluons la proposition n° 18, qui proscribit l'utilisation des partenariats public-privé pour la création de ces stades.

Le transfert de gestion ou de propriété des stades aux clubs professionnels, comme proposé dans le rapport, est également plus que salutaire. Il faut absolument renforcer ce mouvement.

De même, la clarification des missions de chaque collectivité territoriale va dans le bon sens. Néanmoins, la désignation de l'intercommunalité comme partenaire de référence



du sport professionnel pourrait susciter de nombreuses réticences. Nous ne pensons pas qu'imposer un tel partenaire de référence représenterait un réel apport pour la pratique sportive.

Par ailleurs, si le besoin de transparence se fait sentir du côté des collectivités territoriales, notamment en matière de subventions, l'indispensable régulation du secteur doit également concerner les clubs.

Le contrôle de gestion des sociétés sportives a été instauré et pris en charge par les fédérations sportives. Cependant, cette régulation n'est pas entièrement efficiente et nos clubs continuent d'enregistrer de nombreux déficits. Les pistes évoquées par le rapport sur la régulation du secteur et la diversification des sources de revenus des clubs nous semblent donc prometteuses.

Toutefois, nous nous interrogeons sur la nécessité de créer une nouvelle autorité administrative indépendante, le Conseil supérieur du sport professionnel, qui engloberait les organismes de régulation de toutes les ligues sportives, avec leur pouvoir réglementaire. Créer un nouveau comité – oserai-je parler d'un « comité Théodule » ? – améliorerait-il la régulation du secteur ? Cette autorité pourrait *a contrario* rendre le processus de prise de décision encore plus complexe.

De même, on devrait exiger que les fédérations soient moins prolifiques en normes, situation qui peut parfois entraîner des rapports ambigus avec les partenaires, par exemple des industriels, lesquels peuvent être intéressés par leur modification.

D'une façon plus générale, nous saluons l'audace des mesures qui nous sont proposées. L'enjeu est de taille, et l'ambition du rapport se devait de l'être tout autant.

Je voudrais néanmoins attirer votre attention, mes chers collègues, sur le risque d'une segmentation de notre monde sportif professionnel. La première proposition du rapport prévoit en effet de fixer à 2020 la date de fin des subventions aux clubs professionnels pour l'ensemble des disciplines arrivées à maturité. Cela ne posera pas de problème pour le football et le rugby ; mais quelles disciplines, à part celles-ci, pourraient être arrivées à maturité dans ce laps de temps, alors que le volley-ball ou le handball professionnels, par exemple, sont encore financés à plus de 70 % par nos collectivités ?

Au moment de repenser le modèle économique du sport professionnel, il nous appartient de nous assurer d'un réel effet d'entraînement entre l'économie du « sport spectacle », qui ne cesse de croître, et le sport professionnel, qui continue d'être porté à bout de bras par les collectivités territoriales. L'inverse entraînerait une fracture sportive, laquelle comporte deux dangers : le blocage du développement des sports professionnels qui ne sont pas actuellement sur le devant de la scène, et la coupure définitive entre le « sport business » et le reste du sport professionnel.

Je souhaite insister sur ce point particulier. Si les conclusions du rapport sont claires, et particulièrement foisonnantes, en ce qui concerne le « sport business », les propositions pour assurer la reconnaissance et l'autonomie progressive du reste du sport professionnel, singulièrement le sport professionnel féminin, sont en revanche trop peu nombreuses.

À ce titre, j'indique que la répartition des droits médias dans le football anglais, telle que nous l'a présentée lors de son audition le directeur de l'action européenne de la première division de football au Royaume-Uni, M. Moreuil, va de 1 à 1,4 entre les clubs de *Premier League*, quand elle va de 1 à 4 ou 5 en France. S'assurer d'une meilleure répartition de ces droits et en dédier une partie plus importante aux autres divisions et à l'action sociale – la *Premier League* consacre 35 à 40 millions de livres sterling au secteur social – pourrait certainement pallier certaines difficultés du monde sportif de notre pays.

En effet, derrière la volonté d'éviter une coupure entre le « sport business » et le reste, un autre enjeu se profile : le maintien du rôle social du sport. Il convient de rappeler, comme l'a fait la mission commune d'information dans son rapport, que le sport professionnel a un rôle à jouer dans la promotion du sport et dans la cohésion sociale qui en découle. Certes, les sommes en jeu, qui viennent d'être évoquées, ne sont évidemment pas les mêmes. Mais l'exemple, ramené à juste proportion, mériterait peut-être d'inspirer les autres sports professionnels.

La proposition n° 8 du rapport, dont l'objet est de transformer les achats de prestations en partenariats avec les fondations des clubs professionnels, serait d'ailleurs très bénéfique de ce point de vue.

En conclusion, nous tenons à remercier les membres de la mission commune d'information de s'être penchés au bon moment sur ce sujet sensible, en ces temps de rigueur budgétaire, et d'avoir proposé un modèle totalement neuf, du moins dans notre pays, pour assurer le passage du sport professionnel vers son autonomie.

Appliquer le modèle économique préconisé par la mission permettrait de concilier au mieux nos deux objectifs : améliorer l'efficacité de la dépense publique et assurer l'indépendance financière des clubs professionnels compétitifs.

Nous appelons ce modèle de nos vœux, et souhaitons qu'il advienne rapidement. Nous espérons donc, monsieur le secrétaire d'État, que les propositions de la mission trouveront l'écho qu'elles méritent.

Telle est notre position sur ce nécessaire et excellent rapport, pour lequel, madame Escoffier, vous qui avez pris le relais de Stéphane Mazars, je vous félicite. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Le Scouarnec.

**M. Michel Le Scouarnec.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, permettez-moi, tout d'abord, de féliciter et de remercier le président de la mission commune d'information, Michel Savin, ainsi que son rapporteur, Stéphane Mazars – je compte sur vous, madame Escoffier, pour lui transmettre ce message ! – pour la qualité et le volume du travail accompli.

Depuis quelques années, le sport professionnel est soumis à de profonds bouleversements. L'argent l'a, en quelque sorte, gangrené et éloigné de sa philosophie, de son éthique et de son humanité. Ce rapport peut et doit nous permettre de changer le cours des choses.

Il y a un siècle – cette découverte m'a étonné –, Jean Jaurès pressentait déjà les dangers de l'utilisation des sports par la société capitaliste et leur transformation en spectacles à grand fracas, dommageables au développement de l'être humain. Quel visionnaire !

Alimentés par le développement de la télévision, la médiatisation extrême des grands événements sportifs à l'échelle planétaire et les revenus publicitaires exorbitants qu'ils génèrent pour les clubs et les sportifs de haut niveau ont contribué à transformer en partie le sport professionnel en un spectacle, en un véritable *business*, aux antipodes des valeurs humanistes que le sport devrait véhiculer en permanence.

Nous sommes loin, désormais, de l'idée que nous défendons, celle d'un sport émancipateur, qui forme des êtres humains, leur apprend le plaisir, le partage, l'esprit d'équipe, mais aussi le dépassement de soi. Pour nous, le sport contribue fortement à l'épanouissement humain ; c'est un facteur de paix entre les nations.

Le sport, du moins professionnel, a tendance à devenir un simple produit de consommation, quand le club de sport s'apparente dorénavant à une véritable entreprise, financiarisée et parfois cotée en bourse, qui achète des joueurs à coups de millions d'euros et sans être contrainte par aucun plafond. Cela ne sert ni à diffuser des valeurs positives ni à financer le développement du sport pour tous, en particulier pour les jeunes et le peloton des amateurs, qui sont très nombreux.

Évidemment, la situation décrite ne correspond pas à l'ensemble des sports pratiqués ; elle concerne surtout le football et le rugby. Néanmoins, au regard des sommes engagées et des dérives permanentes qu'elles impliquent, elle mérite d'être examinée.

L'arrêt *Bosman*, rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 15 décembre 1995, a contribué à renforcer le caractère marchand du sport professionnel, en confirmant la libre circulation des joueurs entre équipes, sans quota de nationalité, et en levant ainsi tout obstacle à un véritable marché des transferts de joueurs, qui se font même en cours de saison.

Nous le déplorons, car le spectacle offert, comme l'affirmait Guy Debord dans son essai *La Société du spectacle*, « n'est pas un ensemble d'images, mais un rapport social entre des personnes, médiatisé par des images. »

Le sport professionnel, devenu « sport spectacle », est porteur d'une idéologie économique imposant une vision marquée par les valeurs capitalistes et la domination financière. Ces valeurs, relayées largement par les médias de masse, font promptement reculer l'éthique, et tendent à faire oublier la morale au bénéfice de l'audimat et des sponsors.

Pour le sport professionnel, la priorité est donc de moraliser, de prévenir et d'encadrer ces dérives.

La mission commune d'information se fonde, dans son rapport, sur le même constat que le nôtre. Elle questionne à juste titre – c'est son grand mérite – la participation financière élevée des collectivités territoriales à ce type de sport, laquelle approche 160 millions d'euros par an pour les clubs professionnels, soit une moyenne de 800 000 euros par club. Ces chiffres sont deux fois moins importants que ceux qui ont été cités précédemment, mais ils figurent dans le rapport.

Cette participation est d'autant plus élevée que la crise et la baisse des ressources des collectivités pèsent lourdement sur leurs budgets.

Le rapport souligne un paradoxe : le sport professionnel continue d'être financé par les collectivités, alors qu'il est désormais très éloigné des missions de service public.

En effet, les collectivités sont sollicitées financièrement, et ce à plusieurs moments.

Tout d'abord, dans la plupart des cas, les collectivités territoriales ont la particularité d'être propriétaires des infrastructures sportives, dont elles ont la charge de la construction et de l'entretien. La vétusté de ce parc immobilier et sa nécessaire modernisation, souvent dictée, d'ailleurs, par les contraintes médiatiques, rendent cette charge financière trop importante.

J'ajoute que la recherche de l'événement de caractère national, voire international, y contribue également de plus en plus.

Bien qu'elles disposent de leur libre arbitre, les collectivités sont donc soumises à des pressions, et sont très fortement incitées à agir : on invoque alors des raisons liées à la notoriété du territoire et aux supposées retombées économiques – tellement attendues ! Il s'agit, en quelque sorte, d'une mise en concurrence des territoires et des villes, ainsi que l'a fort justement souligné Raymond Couderc dans son intervention.

De la même manière, et pour les mêmes raisons, les collectivités sont ensuite sollicitées financièrement par les clubs professionnels quand il s'agit pour eux de combler leurs pertes. En revanche, elles ne sont pas associées à la mutualisation des bénéfices que ces mêmes clubs peuvent réaliser. Je pense notamment à la vente des droits de diffusion, dont les montants explosent, et aux sommes folles déboursées pour les achats de joueurs : les clubs amateurs pourraient tirer bénéfice du rayonnement et des retombées financières ainsi produits.

Ce questionnement nous paraît d'autant plus pertinent que certaines aides indirectes sont « bradées », ou à la limite de la légalité. C'est le cas de la mise à disposition des clubs d'équipements sportifs, et ce sans contrepartie financière en lien avec la valeur réelle du service, ou encore de l'attribution de subventions sans contrôle.

Nous pensons, c'est d'ailleurs le sens du rapport, qu'il faut dessiner un nouveau modèle économique du sport ; il faut revoir la question de la participation des collectivités à ces grandes entreprises que sont devenus les clubs professionnels.

Une des priorités serait de permettre que l'apport financier des collectivités territoriales, quand il existe, se fasse exclusivement avec une contrepartie financière à hauteur du service ou du bien fourni, ou en échange de la réalisation d'une mission d'intérêt général, laquelle devra être examinée avec soin et contrôlée.

Nous ne sommes pas sûrs que cela doive passer par la création d'une nouvelle agence. En tout état de cause, le besoin de régulation est évident. Elle doit donc être mise en œuvre au plus vite.

La logique du rapport nous interpelle néanmoins sur un point : pour nous, ce n'est pas parce que les collectivités n'ont plus d'argent et qu'elles doivent faire des économies qu'il faut réfléchir à leur participation financière ; c'est bien plutôt parce que l'usage de l'argent public – qu'il passe par des subventions ou des aides indirectes comme la mise à disposition de stades – doit impérativement être guidé par des perspectives d'intérêt général qui soient utiles à la population, ainsi que, naturellement, par l'éthique.

Le rapport énonce un principe : la fin des subventions versées par les collectivités aux sports professionnels « arrivés à maturité ». Nous partageons cette volonté pour le football ou le rugby, qui ont les moyens de leur autonomie, ne serait-ce que grâce aux droits de retransmission télévisée.

Revoir le modèle économique suppose donc d'imaginer de nouvelles modalités de régulation du sport professionnel, afin de faire prévaloir l'intérêt général du sport sur les intérêts particuliers des clubs.

Le rapport relève très justement l'incohérence de la participation des collectivités territoriales à des pratiques éloignées des missions d'intérêt général et, tout simplement, des valeurs qui fondent le sport : la morale, la solidarité, la paix.

Il faut revoir cette participation, par exemple en transférant les subventions de fonctionnement des collectivités territoriales vers l'investissement, afin que les clubs deviennent propriétaires de leur stade et assument ensuite la charge financière liée à leur utilisation.

Je m'interroge également, même si j'ai entendu des explications à cet égard, sur le mécanisme permettant aux collectivités locales de réaliser, grâce à des subventions et au fonds de compensation pour la TVA, des équipements à moindre coût que les clubs. Je ne suis pas certain que ce soit une bonne idée ; à tout le moins, il faut plafonner les subventions à 50 %. De même, les baux emphytéotiques, auxquels j'avais également songé, ne sont peut-être pas la panacée ; la solution serait peut-être juste, mais elle n'est pas forcément facile à mettre en œuvre.

Au-delà, il nous semble important de ne pas entériner un modèle de sport que nous ne cautionnons pas.

Pour cela, il est essentiel, selon nous, d'augmenter la taxe Buffet sur les droits de retransmission télévisée, afin de redonner des moyens au développement du sport amateur, un sport amateur que l'État lèse d'ailleurs dangereusement dans son budget, en affectant au sport professionnel de haut niveau l'essentiel des maigres crédits qu'il consacre au sport.

Quid également de l'encadrement des salaires des sportifs, voire des salaires tout court ? Si, comme l'a souligné notre collègue Michel Savin, les subventions communales contribuent à l'inflation des coûts de transferts ou des « mercatos » multiples, il est grand temps de les réduire !

Le rapport évoque ce point, mais pour confier la mission de régulation à une autorité indépendante. Il faut faire preuve de fermeté ; l'État doit sans doute fixer des limites à de telles dérives financières. Pourquoi ne pas envisager la création d'une taxe sur les transferts de joueurs, par exemple pour financer le sport amateur ? C'est aussi une piste.

En Europe, le professionnalisme est sans cesse dérégulé. Outre-Atlantique, les ligues de sports collectifs ont mis en place des mécanismes de régulation fondés sur le partage des revenus, jusqu'à 75 % du profit global redistribué ; certes, le niveau de profit y est considérable. Les exemples du Royaume-Uni et de l'Allemagne méritent également d'alimenter nos réflexions, qui doivent être engagées non seulement à l'échelon national, mais également, pour atteindre leur objectif, aux échelons européen et international.

Les pistes que le rapport propose sont, pour l'essentiel, positives. Nous ne souscrivons pas à toutes, mais la plupart restent très intéressantes. Chacune mérite d'être examinée, même si la mise en œuvre de certaines risque d'être compli-

quée ; peut-être M. le secrétaire d'État aura-t-il cette touche de génie qu'il nous faut en la matière. (*Sourires.*) En tout cas, toutes ces suggestions ouvrent des perspectives encourageantes.

Quoi qu'il en soit, le rapport doit s'accompagner de mesures tendant à limiter au mieux les dérives du sport professionnel. Il ne suffit pas de faire des constats ; il faut agir maintenant pour changer une réalité qui n'est pas acceptable ! (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Danielle Michel.

**Mme Danielle Michel.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cette mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales vise à permettre aux élus locaux de mieux répondre aux exigences des clubs sportifs et à réorienter le financement public du sport de manière plus ciblée.

Nous parlons ici, et j'attire votre attention sur ce point, des disciplines dont la professionnalisation est avérée.

Nous rejoignons les objectifs fixés en 2009 par la Cour des comptes dans son rapport public thématique intitulé *Les Collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels*, qui appelait à un projet de réforme destiné, il est vrai, à améliorer la compétitivité des clubs français sur la scène internationale, mais surtout à établir un cadre juridique plus fiable, sécurisant l'économie et les finances des collectivités.

L'implication des collectivités territoriales, notamment des communes, en faveur des pratiques sportives est en effet considérable. En 2007, l'effort financier des municipalités s'élevait à près de 9 milliards d'euros, sur un total de 13,5 milliards d'euros.

Aussi, face au modèle économique du « sport business », en pleine expansion, de nombreux élus souhaitent réexaminer les conditions de leur soutien.

Dès lors, par quelles mesures mettre en adéquation les politiques publiques avec les nouvelles réalités économiques du système professionnel ?

Plus le sport se rapproche, par ses règles de fonctionnement, du secteur marchand, moins il devient légitime pour les collectivités territoriales de le financer. Le reste de la population et le sport amateur en profitent de moins en moins. La privatisation des bénéfices et la socialisation des pertes ne sont plus acceptables.

Si les collectivités continuent de s'impliquer dans le soutien au sport professionnel, c'est avant tout parce que l'État lui reconnaît une mission de service public.

Pour aller plus loin, il paraît essentiel de réaffirmer la responsabilité sociale et territoriale des clubs professionnels. Plus puissants, plus autonomes, ceux-ci doivent également être plus présents dans la vie sociale des territoires pour mener davantage d'actions en matière d'éducation et d'insertion professionnelle.

Dans l'optique de rééquilibrer les relations partenariales entre territoires et clubs, il faut veiller à ce que les subventions publiques allouées servent bien l'intérêt général, et non les besoins financiers des structures privées.

Inévitablement, le désengagement des collectivités territoriales du financement du « sport business » est enclenché. On pourrait faire valoir que ces dernières ne sont pas obligées de financer les clubs et qu'elles le font librement en connaissance



de cause, dans le respect du principe de libre administration ; mais ce serait sous-estimer le caractère déséquilibré des relations entre élus et dirigeants.

Je reprends les propos de M. Alain Serre, conseiller à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon : « Le club tire sa puissance de l'opinion publique. La collectivité n'a d'autre choix que de le soutenir, sous l'œil des médias, et pour des raisons de notoriété. Elle est en situation de faiblesse et ne sait même pas précisément quelle utilisation est faite de ses concours financiers [...] »

Lors des auditions, la Direction nationale du contrôle de gestion a témoigné du manque et de transparence et d'un système comptable adapté, ce qui place les collectivités territoriales en position défavorable dans les négociations.

Par ailleurs, il est indispensable de tenir compte de la diversité des situations, en prévoyant un soutien différencié selon la discipline sportive et ses ressources commerciales.

Je voudrais insister ici sur un cas particulier qui me tient à cœur, celui du sport professionnel féminin, domaine dans lequel la France accuse un net retard.

**M. Alain Néri.** C'est vrai !

**Mme Danielle Michel.** Le nombre de disciplines et de ligues, ainsi que les rémunérations sont nettement moins élevés que chez les hommes. Et je ne parle pas de la très inégale couverture médiatique ni de l'insuffisance des infrastructures !

De telles conditions devraient justifier une démarche plus volontariste de la part des collectivités. Car ce sont bien le sport professionnel féminin, le sport amateur et le handisport qui ont besoin de l'intervention publique en premier lieu !

Revenons-en aux modalités de subventions que nous étudions.

Les collectivités territoriales ne versent pas seulement des aides directes aux clubs. La mise à disposition d'équipements sportifs est largement répandue. Il est temps que cessent ces subventions indirectes sans contrepartie et que des redevances soient versées.

J'en arrive à l'un des sujets cruciaux, que les élus territoriaux connaissent bien : la question récurrente de la réalisation des travaux d'équipements sportifs par les collectivités locales. On ne saurait attendre que ces dernières maîtrisent seules le risque financier encouru.

Ainsi, la ville de Nanterre a su miser sur son club de basket, qui a été, rappelons-le, champion de France en 2013, en reconduisant une convention partenariale triennale mesurée et non abusive.

Et le projet d'agrandissement du stade Roland-Garros est véritablement celui de la Fédération française de tennis. De même, le Centre national du rugby à Marcoussis reste un projet essentiellement porté par la Fédération française de rugby. Bien entendu, ce qui rend cela possible, c'est l'absence d'aléa sportif dans le Tournoi des six nations ou à Roland-Garros. La propriété privée des grands équipements sportifs doit être encouragée.

Il est vrai que l'aléa sportif, cette « glorieuse incertitude du sport », peut mettre en danger le modèle économique du sport professionnel. L'exemple de la ville du Mans et de son club de football, qui paient encore la construction d'un stade liée au maintien de l'équipe en Ligue 1, prouve que les

partenariats public-privé ne sont pas la panacée. On a trop souvent vu le loyer des baux emphytéotiques devenir une charge pesante pour les territoires.

Rénover la politique d'aide des collectivités territoriales en faveur des clubs professionnels nous paraît nécessaire. C'est même encore plus pertinent en période de crise.

Car, malgré la ferveur populaire pour le sport, malgré ses bénéfices en termes de retombées économiques, malgré ses bienfaits pour la santé et son importance pour le lien social, comment expliquer aux petits contribuables que leurs impôts participent au financement de grands clubs professionnels rémunérant leurs joueurs plus de 45 000 euros par mois ?

Alors, oui aux préconisations du rapport présenté par Stéphane Mazars quant à la fin programmée de certaines subventions et oui à son appel à plus de transparence dans les partenariats financiers ! (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, c'est notre groupe, le RDSE, qui a sollicité cette mission, car nous étions convaincus de la nécessité de faire le point sur les relations entre le sport professionnel et les collectivités territoriales, ces collectivités dont notre Haute Assemblée assure la représentation, en tout cas pour l'instant... (*Mouvements divers.*)

Il ne s'agit évidemment pas de faire le procès de l'action sportive. Dans nos territoires, nous savons tous combien le sport est un élément important, et parfois fondamental de la vie en société. Des millions de Français pratiquent quotidiennement le sport dit « amateur ». Et, ne l'oublions pas, le sport professionnel amène nombre de nos concitoyens vers l'activité sportive.

Il me semblait donc utile de préciser le sens de mon propos. Je souhaite aborder les relations entre sport professionnel et collectivités locales, et non mettre le sport en accusation.

Il est vrai que le sport professionnel peut évoquer l'adage *panem et circenses*. Certains excès ont suscité un sentiment de rejet, au demeurant parfaitement justifié.

Notre demande s'inscrivait aussi dans un souci d'aménagement du territoire. La question du sport professionnel ne peut pas se concevoir de la même manière à Paris, Lyon, Marseille, ou à Rodez, Mende ou Brive-la-Gaillarde, même s'il y a des exceptions, et l'avenir dira si elles sont durables.

Si nous avons donc eu cette préoccupation de l'aménagement du territoire, c'est parce que, au fil des années, la puissance financière du sport professionnel n'a fait que croître, avec d'ailleurs le poids des médias. L'importance grandissante des chaînes de télévision dans le sport professionnel et ses conséquences financières ont des effets extrêmement graves et créent une distorsion considérable par rapport à la situation qui prévalait voilà seulement dix, quinze ou vingt ans. Nous devons en tirer les conclusions.

En outre, les exigences des fédérations et des ligues sportives sont de plus en plus difficiles à suivre pour nos collectivités. Certains abus doivent être soulignés. Les collectivités ne peuvent pas être durablement aux ordres des fédérations et des ligues professionnelles ou même, dans certains cas, non professionnelles.

**M. Alain Néri.** Bravo !

**M. Jacques Mézard.** Il me semble aujourd'hui indispensable que le Gouvernement fasse passer ce message.

Certes, avoir une belle équipe de football, de rugby ou de hand-ball, c'est à la fois un motif de fierté pour les habitants et un atout pour l'image, voire pour le développement économique de la ville concernée. Mais cela ne doit pas mener à des excès. Les abus que nous avons constatés au cours de ces dernières années doivent être combattus.

Le rôle du Gouvernement est précisément de faire en sorte que nos collectivités puissent, de manière beaucoup plus simple et beaucoup plus libre, lutter contre ces excès, que nous avons, les uns et les autres, constatés.

Comme notre collègue le souligne dans le rapport, il est parfois difficile de dire non à certains clubs, ou, à tout le moins cela demande un vrai courage politique. Si malheureusement on succombe et qu'on les suit sur le chemin qu'ils proposent, les conséquences financières sont importantes. Or, de nos jours, nos collectivités, confrontées à une diminution irréversible des dotations, ce quelle que soit la sensibilité politique du gouvernement, ne peuvent pas assumer l'augmentation des subventions et des dotations aux clubs, voire la construction d'équipements extrêmement coûteux.

**M. Alain Néri.** Et pas toujours justifiés !

**M. Jacques Mézard.** Selon moi, l'intérêt général commande, dans certains cas, de savoir dire non.

Pour en revenir aux propositions contenues dans le rapport, j'évoquerai tout d'abord la préservation du rôle des départements pour soutenir les événements sportifs. Vous pourrez passer le message au Premier ministre et au ministre de l'intérieur, monsieur le secrétaire d'État ! Dans la perspective de la réforme territoriale, une telle suggestion me paraît tout à fait bienvenue ! Je ne gloserai pas sur le Top 14 et les quatorze régions... Je ne pense pas en effet que le Gouvernement se soit « calé » sur le championnat de France de rugby à XV pour préparer sa réforme territoriale ! *(Sourires.)*

J'en profite cependant - vous me permettrez cette digression -, pour insister sur la volonté, dans le sport professionnel, de concentrer les moyens sur les métropoles. Et c'est bien naturel, si l'on considère les enjeux à la fois financiers et démographiques, sans parler du public et des entreprises. Quand on est dans la finance, on va chercher l'argent là où il est, c'est une réalité !

Toutefois, un tel choix ne peut avoir que des conséquences négatives sur l'aménagement du territoire. En effet, la quasi-totalité des villes et agglomérations moyennes seront coupées du sport professionnel de haut niveau. Certes, on préservera une ou deux villes par-ci par-là, pour montrer qu'il y a encore des agglomérations moyennes, mais, de toute façon, soyons clairs, il n'est pas possible de faire vivre durablement le sport professionnel de haut niveau dans des agglomérations moyennes. C'est une autre réalité, à l'origine d'une fracture territoriale d'autant plus gênante que le poids des activités sportives professionnelles est particulièrement important dans les médias.

En posant le principe de la fin des subventions des collectivités territoriales destinées aux sports professionnels arrivés à maturité, la mission commune délivre un bon message. À un moment donné, il faut dire stop, ce n'est plus possible.

La suppression, dès 2016, des subventions des collectivités territoriales pour les clubs de Ligue 1 et du Top 14 relève-t-elle du vœu pieux ? En tout cas, la proposition est extrêmement importante. Les élections municipales sont passées, le moment est donc propice ! Selon moi, le fait même d'inscrire une telle proposition dans un rapport est une bonne chose. Il faut en effet que certains entendent ce message fort.

Quant au renforcement de la transparence, nous y sommes bien évidemment favorables.

En revanche, je suis un peu plus réservé quant à permettre aux collectivités territoriales de mieux évaluer leurs dépenses en faveur du sport professionnel. En effet, les collectivités territoriales ne peuvent pas passer leur temps, tout au long de l'année, à réaliser des bilans. Nous avons maintenant une véritable collection de rapports à rendre, leur nombre ne cessant d'augmenter au fil des textes que nous adoptons ! Il n'est peut-être pas utile d'en ajouter systématiquement.

Au terme de cette rapide intervention, je souhaite insister sur la question des investissements. Lorsque nous construisons, avec nos petits moyens, pour nos équipes et que nous avons la chance d'avoir un club professionnel, il faut ensuite louer l'équipement. Cela nous conduit à bâtir des montages permettant de justifier la contrepartie de la location. Ces exercices d'équilibriste sont dignes de la gymnastique rythmique ! C'est ainsi que l'on voit un certain nombre de places ou de panneaux d'affichage distribués sans véritable transparence.

Monsieur le secrétaire d'État, vous rendriez service à tous en prévoyant des dispositions beaucoup plus simples et beaucoup plus claires. Vous trouverez dans le rapport un certain nombre de propositions, je pense notamment à des partenariats pour des projets d'intérêt général.

Je n'oublie pas non plus la proposition, à mes yeux très positive, sur la modification du régime des fonds de dotation visant à permettre des achats de prestations par nos collectivités pour conduire des actions d'intérêt général.

En conclusion, je veux remercier l'ensemble des membres de cette mission. Ils ont réalisé un travail important en formulant une série de propositions qui, certes, ne pourront pas toutes être mises en œuvre rapidement, mais qui permettent de montrer que le Sénat, représentant des collectivités locales, a un véritable message à faire passer à votre gouvernement, monsieur le secrétaire d'État. Je ne doute pas que vous saurez l'entendre ! *(Applaudissements sur les travées du RDSE et de l'UDI-UC. – M. Jean-Claude Lenoir applaudit également.)*

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

**Mme Corinne Bouchoux.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je tiens d'abord à saluer le travail approfondi et consensuel mené par la mission commune d'information, même si je m'appête à exprimer quelques nuances concernant certaines de ses conclusions.

Le sport représente 5 % environ du budget des communes. Toutefois, 70 % de son financement est assuré par les collectivités territoriales. Quel équilibre entre le sport spectacle, le sport de haut niveau et le sport pour toutes et tous ? Quelle équité entre les diverses disciplines sportives ? Comment favoriser la transparence dans les critères d'attribution des subventions ? Ce sont ces questions auxquelles répond en partie le rapport de la mission commune d'information.

Nous partageons le diagnostic selon lequel le financement du sport professionnel par les collectivités est aujourd'hui un « système à bout de souffle ». Ce financement important est diffus, parfois désordonné et délégitimé aux yeux de certains de nos concitoyens en période de crise budgétaire, même si la passion pour le sport professionnel reste vive.

Pour prendre un exemple local et pour le moins paradoxal de ces financements, la Mairie de Paris, sauf erreur de ma part ou changement récent, continue à verser chaque année des subventions importantes au PSG, au PSG Handball et à la Fondation PSG. J'ai également appris par la presse que le budget versé par un certain pays au PSG approcherait désormais le demi-milliard d'euros annuel.

Dans un tel contexte, on ne peut que se poser la question de la compatibilité entre certains financements et ceux qui émanent des collectivités territoriales.

Nous saluons plus particulièrement la proposition visant à cibler une collectivité de référence, probablement l'intercommunalité, pour le financement du sport professionnel. C'est un bon moyen de clarifier, de simplifier et, surtout, de rendre le financement plus transparent.

Toutes les mesures contenues dans le rapport qui sont de nature à favoriser la transparence, notamment *via* des bilans annuels exhaustifs publiés par les collectivités, inciteront également davantage au débat public et, sans doute, à un comportement plus responsable.

Par ailleurs, le rapport envisage la suppression des subventions pour les disciplines parvenues à maturité. Il s'agit d'une question de fond. Les structures professionnelles vivent-elles de leurs activités professionnelles ? Ont-elles encore besoin de subsides publics pour fonctionner ?

Enfin, la question du soutien aux fondations, dont le rapport ne fait pas l'économie, constitue une autre manière d'ouvrir le débat, même si nous nourrissons sur ce sujet un certain nombre de réserves.

La proposition visant à encourager l'acquisition des stades par les clubs professionnels, qui permettrait de trouver une sortie par le haut, est à double tranchant. Elle s'apparente selon nous à une fausse bonne idée.

D'un côté, on favorise l'autonomie des clubs, l'émergence d'un autre *business plan* pour le sport professionnel, et on réduit fortement, à terme, les dépenses des collectivités. À cet égard, la perspective est séduisante.

D'un autre côté, la collectivité perd la maîtrise d'un équipement public et les possibilités de réguler l'utilisation de l'enceinte, la politique tarifaire, la gestion énergétique du bâtiment et son partage entre les différents clubs du territoire.

Ainsi, si nous ne pouvons que saluer l'avancée apparente que constitue cette solution, nous constatons que, de fait, la collectivité risque de perdre ainsi la main sur de nombreux enjeux locaux importants. C'est sûr, on ne peut pas tout avoir !

Certes, il existe un modèle en apparence très réussi, celui des clubs de football allemands, qui s'inscrivent dans une dynamique vertueuse : propriétaires de leur stade, nombre de ces clubs ont réussi à consolider leurs finances sur des bases tout à fait saines et leurs résultats sportifs sont enviables. C'est toute la question de la poule et de l'œuf : nous envions ce modèle, mais avons-nous les moyens, ne serait-ce que sportifs, de l'adopter ?

Les premières initiatives en matière de construction de grands stades en France nous invitent d'ailleurs à la plus grande prudence : Je ne vous interrogerai pas de nouveau, monsieur le secrétaire d'État, puisque vous avez fort bien répondu en commission, sur le stade du Mans, une très bonne initiative qui ne s'est pas forcément bien terminée.

Il n'est donc peut-être pas opportun de généraliser ce modèle de clubs propriétaires de leur terrain, qui témoigne d'un bon diagnostic, mais n'apporte pas une solution susceptible d'être dupliquée à l'infini.

Par ailleurs, nous, écologistes, qui sommes extrêmement défavorables aux partenariats public-privé, nous ne pouvons que saluer la proposition n° 18 du rapport. Ces contrats sont, à long terme, trop coûteux – Philippe Séguin parlait de « crédit revolving » de l'État et des collectivités territoriales –, ces collectivités étant responsables *in fine* de l'équilibre financier du projet.

Plusieurs propositions du rapport posent cependant réellement problème.

Je ne rallumerai pas ici la polémique sur la FFT et le stade de Roland-Garros, nous aimons tous le tennis. Je rappelle simplement que, si la Fédération française de tennis souhaite légitimement s'étendre, c'est au risque de buter sur le jardin des serres d'Auteuil, site classé à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Si la FFT nourrit un tel projet d'extension, pourquoi n'envisage-t-elle pas d'aller ailleurs, dans une zone où l'installation pourrait être concertée, afin de rééquilibrer, au sein de la région d'Île-de-France, les infrastructures, plutôt que de donner une grosse structure de plus à une capitale déjà richement dotée ?

Un autre point a appelé notre attention : la construction d'une salle de sport francilienne d'environ 10 000 places gagnerait également à être envisagée en périphérie, là où sont les spectateurs potentiels et les pratiquants.

Enfin, concernant l'organisation des jeux Olympiques à Paris, débat qui a animé une partie de la mission, nous considérons que c'est au mouvement sportif d'étudier la pertinence d'une candidature, *via* les ateliers qui viennent d'être constitués. Comme vous le savez, nous ne sommes pas fanatiques des grands travaux illimités et du BTP !

Enfin, j'aurais un regret très personnel à formuler : la question du sport professionnel féminin n'a absolument pas été abordée dans le rapport. Toutefois, nous avons pu constater au cours de votre audition, monsieur le secrétaire d'État, que vous accordiez à cette question une grande attention.

Nous espérons qu'une partie des conclusions de ce rapport pourront être suivies d'effet, même si, je le répète, celles qui concernent les grandes constructions, notamment d'un stade de rugby dans l'Essonne, ne recueillent pas notre aval, puisque nous pensons qu'il faut sortir d'une logique productiviste du BTP. Nous devrions réfléchir à des structures plus petites et, de ce fait, plus écologiques et mieux adaptées aux besoins des usagers. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dominique Bailly.

**M. Dominique Bailly.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je souhaite tout d'abord saluer le travail de fond mené par notre ancien collègue Stéphane Mazars en tant que rapporteur de la mission



commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales, par son président, Michel Savin, et par l'ensemble des collègues qui se sont impliqués dans cette mission.

Ce rapport souligne la nécessité de repenser les relations entre collectivités territoriales et sport professionnel, à un moment, vous l'avez dit, où nous sentons bien, sur le terrain, que diverses pressions s'exercent sur les pouvoirs publics en vue de rénover ou de renouveler les installations existantes.

Je veux revenir un instant sur un double constat.

Premièrement, la France accuse un net retard en termes de grandes infrastructures sportives, en comparaison de ses voisins européens.

Deuxièmement, les financements des infrastructures sportives proviennent pour l'essentiel des collectivités territoriales. Un rapide examen du statut des stades et des salles des clubs d'élite confirme la prédominance du « modèle public » en France : dix-neuf des vingt stades de Ligue 1, douze des quatorze stades du Top 14 et la totalité des dix-huit salles utilisées en pro A de basket appartiennent à une collectivité.

S'il existe une diversité un peu plus forte pour ce qui concerne les modes d'exploitation, le modèle dominant est celui de l'exploitation par la collectivité elle-même, le club résident n'étant, dans un tel schéma, qu'un simple « locataire » acquittant une redevance afin de se produire dans « son » stade ou dans « sa » salle.

J'ai présenté en octobre 2013, avec mon collègue Jean-Marc Todeschini, un rapport relatif au financement public des grandes infrastructures sportives françaises. Nous avons alors proposé de responsabiliser les clubs professionnels en les impliquant davantage dans l'exploitation du stade ou de la salle qu'ils utilisent quotidiennement et, si possible, jusque dans la propriété, mais on voit bien que cela soulève quelques questions. Je me félicite donc que cette proposition ait été reprise dans le rapport de la mission commune d'information. Il s'agit là, je pense, d'une nouvelle façon de remodeler le cadrage sportif professionnel français.

En ce qui concerne les modes d'exploitation, de nouvelles solutions ont déjà émergé telles qu'un bail emphytéotique, un BEA, ou des conventions d'occupation attribuant la gestion du stade ou de la salle au club professionnel.

À l'occasion de notre précédent rapport, avec Jean-Marc Todeschini, nous avons pu étudier un exemple intéressant que je souhaite évoquer ici cet après-midi. Il s'agit du modèle du Havre.

En effet, Le Havre Athletic Club, le club professionnel de football du Havre, a été associé dès l'origine au projet de nouveau stade, décidé et financé par l'agglomération havraise, qui en est donc toujours la propriétaire. Le HAC en assure l'exploitation au travers d'une filiale *ad hoc*, avec les mêmes associés que le club professionnel de football. Il a même, en amont, pendant la construction, payé quelques améliorations de type commercial dont il a souhaité disposer dans l'enceinte. Le HAC règle donc maintenant les charges d'entretien du locataire et verse une redevance de l'ordre de un million d'euros par an à la communauté d'agglomération du Havre, qui est propriétaire, et ce n'est pas négligeable. Le HAC essaie de dégager ce montant sur des revenus d'activités commerciales afin de ne pas dépendre de sa « fortune sportive », si je peux me permettre cette expression.

Aujourd'hui, Le Havre est en Ligue 2 : donc, ce modèle fonctionne, responsabilise le club et prend en compte l'aléa sportif. C'est pourquoi j'ai voulu vous faire part de cette expérience, qui me semble intéressante.

Je souhaite maintenant revenir sur quelques points du rapport qui ont fait débat lors de sa présentation en commission.

Il me semble nécessaire de préciser, après Michel Savin, que la remise en cause de la légitimité de l'aide financière des collectivités territoriales au sport professionnel ne s'applique essentiellement qu'au football et au rugby, en particulier à la Ligue 1 et au Top 14.

Il ne me paraît en effet pas concevable que les collectivités cessent de subventionner les sports en salle tels que le basket, le volley-ball ou encore le hand-ball. Je pense que ce serait difficile pour bon nombre de clubs qui ne relèvent pas du « sport business », tant décrié par certains intervenants.

J'ai aussi de sérieux doutes quant à l'opportunité de créer un conseil supérieur du sport professionnel ; on l'a évoqué. Je ne suis pas convaincu de l'efficacité supplémentaire qu'apporterait cette nouvelle autorité et je vois mal l'articulation entre la DNCG et l'ARJEL, mais c'est un point qui fait débat.

J'émet aussi des réserves sur la proposition n° 27, qui prévoit de confier au Comité national olympique et sportif français la mission et les moyens de favoriser l'accès au sport de haut niveau. Il s'agit actuellement d'une compétence de l'État, relayée par les fédérations sportives, avec le concours des collectivités territoriales et même de partenaires privés, lorsqu'on parle de « sport business » ou professionnel. Il me semble que ce dispositif fonctionne et qu'il est surtout important que les arbitrages continuent à relever de l'État et, pardonnez-moi de devoir le préciser, du politique. (*M. le secrétaire d'État acquiesce.*) Voilà pourquoi j'émet quelques réserves sur cette proposition.

Enfin, ce rapport désigne dans sa proposition n° 24 la métropole, ou l'intercommunalité, comme « partenaire de référence ». Je m'interroge, moi aussi, sur le choix de ces seuls échelons, et sur les limites qu'il comporte. En effet, certaines métropoles ou intercommunalités ne souhaitent pas s'investir dans le sport de haut niveau alors que d'autres collectivités, des communes par exemple, sont depuis toujours aux côtés des clubs sportifs professionnels. Ce sont des partenaires historiques des clubs et il serait peut-être dommage de les empêcher de poursuivre leur accompagnement, expression d'une volonté politique locale.

Malgré ces quelques remarques, je souhaite réitérer mon soutien aux travaux de cette mission commune d'information. Il était nécessaire, pour les faire évoluer, de dresser un nouveau bilan des relations entre les collectivités territoriales et le sport professionnel. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Lozach.

**M. Jean-Jacques Lozach.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les collectivités territoriales concourent à concrétiser l'idée d'un sport national, d'un sport de la République ; le pouvoir politique d'État a délégué une grande part de sa traduction opérationnelle aux fédérations sportives et aux élus locaux, à tel point que ces collectivités constituent aujourd'hui, et de très loin, le premier financeur de la pratique physique et sportive, de sa promotion, de son affirmation, de sa présence sur l'ensemble du territoire national, voire de son expression lors d'événements.

ments internationaux, tel l'Euro 2016. Face aux 9 milliards d'euros consacrés par les collectivités à cette politique publique, l'intervention de l'État semble minime.

Ce que le sport professionnel apporte à une ville, un département ou une région est intrinsèquement lié non seulement aux valeurs sociales et éducatives véhiculées – ou supposées l'être – par le sport, telles que la transmission du goût de la pratique aux enfants, le respect de l'autre et des règles, la concrétisation d'enjeux sanitaires, pédagogiques et culturels majeurs, mais également à ses implications économiques, médiatiques et politiques, telles que le sentiment d'appartenance à une communauté ou un territoire, les enjeux d'identité, une image de dynamisme et de modernité, une mixité sociale.

Cette impulsion donnée à la base par les collectivités locales, qui doit pouvoir se poursuivre par le maintien de la clause de compétence générale pour les départements et les régions, dans la réforme territoriale aujourd'hui en débat – il n'est pas encore législatif, mais cela ne saurait tarder – ne peut atteindre son plein effet, gagner sa pleine justification, devrais-je dire, que si l'État garantit l'exemplarité du sport de haut niveau, en même temps qu'il reconnaît le rôle des collectivités territoriales, notamment dans sa gouvernance. En la matière, le Conseil national du sport mis en place par Valérie Fourneyron constitue une avancée appréciable.

Les élus locaux suivent avec attention la manière dont l'État appréhende la vision éthique du sport, par exemple, au travers de la lutte contre le dopage et contre toutes les formes de corruption, contre les « achats » éventuels de votes dans les instances internationales, les manquements au règlement, les violences au sein et autour des enceintes sportives, par la protection apportée aux plus jeunes, le degré de maîtrise et de transparence – il doit être optimal – du marché des transferts de joueurs, l'intérêt porté à la formation des cadres et des clubs

En effet, les élus ne sauraient, les yeux fermés et dans la durée, orienter une contribution de l'argent public vers une pratique dont les principes vertueux seraient régulièrement transgressés. Le sport spectacle apparaît comme un bien public, qui ne doit pas être monopolisé par des intérêts partisans ou privés.

Pour n'en donner qu'un seul exemple, les matchs truqués dans le football sont une illustration récente du risque de dérives. Une association d'opérateurs de paris en ligne ne vient-elle pas de dénoncer, le 3 juin dernier, à Bruxelles, une forte augmentation du nombre de matchs manipulés dans les championnats européens 2013-2014? « De lourds soupçons pèsent sur 460 rencontres, et sur 110 d'entre elles, il n'y a aucun doute », a indiqué le député européen Marc Tarabella.

Par ailleurs, veillons à ce que les équipements, les financements publics ne se concentrent pas, demain, de façon excessive, sur les quatorze métropoles que la loi du 27 janvier 2014 vient de consacrer. Il s'ensuivrait une atteinte à la « glorieuse incertitude du sport »!

En matière d'installations destinées prioritairement au sport professionnel, nous sommes extrêmement dubitatifs, nous aussi, quant au recours aux partenariats public-privé pour construire de nouveaux stades ou *arenas*, car si ces PPP apparaissent souvent attractifs à court terme, ils se révèlent ou se révéleront coûteux à long terme pour les deniers publics et le contribuable.

Il nous paraît souhaitable que, progressivement, les clubs deviennent propriétaires de leur stade, comme en Allemagne ou en Grande-Bretagne, mais cette doctrine ne vaut pour l'heure que pour le football et le rugby. Tout désengagement public serait mortifère pour les autres sports collectifs professionnels – basket, volley, hand – et les sports individuels professionnels, qu'il ne faut pas exclure de la réflexion – athlétisme, tennis, équitation, judo... –, avec des sportifs, parfois professionnels, utilisant des équipements publics. N'oublions pas que 76,5 % des équipements sportifs sont la propriété des communes.

Si l'intervention des collectivités pour favoriser le sport pour tous et son maillage territorial nous apparaît légitime et déterminante, leur intervention en faveur du sport professionnel suscite des interrogations, voire des réserves inhérentes notamment à l'indécence de certains revenus.

Ainsi, on lit dans un rapport de la Cour des comptes de 2009 que les collectivités financent souvent des équipements à l'usage exclusif des clubs professionnels, de football notamment, au bénéfice de structures privées dont l'objet unique est la recherche de profits grâce au spectacle sportif, aux droits télévisuels, au *merchandising*, à des prestations commerciales; ces sociétés sont souvent déficitaires, alors que les collectivités se trouvent, elles, dans l'obligation réglementaire, et justifiée, d'équilibrer leurs budgets de fonctionnement.

N'oublions pas non plus le rôle souvent joué par les collectivités dans le soutien, notamment en termes d'accompagnement financier, à la carrière de jeunes sportifs, qui deviendront plus tard des professionnels, mais également dans l'aide à leur reconversion professionnelle; ainsi, beaucoup vivent leur après-carrière en tant qu'employés au sein de collectivités.

Par-delà les trente propositions de la mission commune d'information, animée avec diplomatie et rigueur par son président, Michel Savin, et son rapporteur, notre ancien collègue Stéphane Mazars, le cœur de ce travail parlementaire réside, me semble-t-il, dans la vérification intransigeante de la mission d'intérêt général véhiculée par la dépense publique. Les subventions publiques octroyées aux clubs professionnels ne sauraient souffrir d'une contrepartie insuffisante, voire inexistante, en termes de réalisation d'une mission de service public comme la formation des jeunes joueurs, la contribution à des actions d'insertion sociale dans les quartiers des zones urbaines sensibles, les prestations d'image au profit de la collectivité, la contribution au mieux-vivre collectif

Cette exigence est d'autant plus impérieuse que toutes les collectivités concourent fortement au rétablissement des comptes publics de notre pays et à la réduction de sa dette, situation leur imposant des choix devant être jugés incontestables – ou les moins contestables possible... – par nos concitoyens. Ne sortons-nous pas d'élections municipales où l'on n'a jamais autant parlé de financements, de fiscalité, d'endettement, de fonctionnement et d'investissement, en un mot de budget?

À l'occasion de l'Euro 2016, organisé par la France, il serait sans doute souhaitable de rechercher un modèle économique permettant de créer dans les villes moyennes un réseau de salles nécessaire pour l'organisation de championnats nationaux de plus grande qualité, en capitalisant sur les performances de nos équipes nationales, par exemple de basket ou de hand. Cette réflexion contribuerait à la définition de

principes qui doivent être régulièrement réaffirmés, ceux d'un service public du sport fondé sur un lien indissociable entre régulation financière et régulation éthique.

Mais le sujet de notre débat de ce jour n'est pas strictement hexagonal. Ainsi l'Union européenne a-t-elle, en décembre 2012, réuni son groupe d'experts sur le financement durable du sport, chargé de revoir les mécanismes de solidarité dans le sport en Europe. Son document de synthèse fait état d'un budget de 153,8 milliards d'euros consacrés au sport dans l'Union européenne, provenant pour 26 milliards des collectivités locales et pour 10 milliards des États, auquel il convient d'ajouter le bénévolat, dont la valeur est estimée à 28 milliards d'euros.

Quant à la part revenant au sport pour tous, elle provient, là encore, bien davantage des collectivités locales – 23 milliards d'euros – que des États – 5 milliards d'euros.

Ce groupe d'experts conclut qu'il faut clarifier le statut des aides de l'État dans le sport de façon à sécuriser les investissements publics en faveur du sport pour tous, notamment en précisant ce qui relève d'une activité économique – c'est bien le cas du sport professionnel – et ce qui n'en relève pas.

Nous formulons avec conviction le souhait que le travail approfondi de notre mission sénatoriale contribue, pour les collectivités territoriales, à ce nécessaire effort de clarification. *(Applaudissements.)*

**M. le président.** La parole est à M. Maurice Vincent.

**M. Maurice Vincent.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le sport tient une place de plus en plus importante dans notre société et porte des enjeux majeurs en termes de santé publique, de cohésion sociale, d'épanouissement personnel et de développement économique.

Dans ce cadre, le sport professionnel, avec sa visibilité parfois mondiale – la Coupe du monde de football qui débute au Brésil en est un bon exemple – et ses dimensions économique, financière et politique, justifie parfaitement qu'une mission d'information ait été consacrée à la question spécifique de ses relations avec les collectivités territoriales.

Je veux, à mon tour, saluer la qualité du travail réalisé par Michel Savin et Stéphane Mazars, et de leurs nombreuses propositions, en insistant sur deux d'entre elles qui ont particulièrement retenu mon attention.

J'évoquerai d'abord la nécessité de repenser, en considération de l'intérêt public local, le soutien des collectivités territoriales au sport professionnel. La mission commune d'information a mis en évidence l'ampleur des sommes engagées : 157 millions d'euros pour la saison 2011-2012 ! Je souscris naturellement à l'idée qu'il faut clarifier et mieux maîtriser l'ensemble des aides, tout en s'assurant qu'elles sont la contrepartie de réelles retombées locales.

Tous les élus locaux, singulièrement les maires, ont fait l'expérience de demandes, parfois de pressions, jugées excessives et auxquelles ils doivent résister. Nous ne pouvons que les encourager ! Je souhaite cependant souligner que, pour la plupart des disciplines sportives, il est objectivement difficile de mesurer ce qui est derrière cet intérêt public local, ce que peut apporter une équipe professionnelle de basket, de handball, par exemple.

Sans forcément jouer les premiers rôles dans les compétitions nationales ou internationales, la présence dans une commune d'un club comportant un certain nombre de joueurs professionnels insufflé sans nul doute un certain dynamisme dans le développement local de cette discipline sportive, en incitant les jeunes à la pratiquer. Elle contribue aussi à l'image de la collectivité et peut, dans certains cas, renforcer tel ou tel aspect de l'économie locale, en particulier avec l'accueil des équipes visiteuses et de leurs supporters.

Pour ces raisons, il me semble difficile de contester de façon générale la légitimité des aides accordées, qu'elles soient de fonctionnement ou d'investissement. En revanche, nous devons inciter les élus à mesurer leur engagement et à adapter le plus objectivement possible le montant de ces aides au bénéfice collectif escompté.

Il va de soi que le segment particulier du « sport business », à l'image de la Ligue 1 de football ou du Top 14 en rugby, relève d'une situation différente en raison de ses capacités à mobiliser d'importantes ressources privées. Pour ces disciplines, il est logique de remettre en cause, comme le préconise la mission commune d'information, l'attribution sans contrepartie de subventions de fonctionnement.

La deuxième partie de mon intervention portera sur la construction et la gestion des grands stades utilisés par le « sport business ».

Pour ce qui concerne les grands stades construits depuis de nombreuses années, la mission commune d'information fait apparaître dans son rapport une grande hétérogénéité dans le montant des redevances ou droits d'utilisation actuellement acquittés par les clubs professionnels. Ce point devrait faire sans délai l'objet d'une remise en ordre, par une évaluation objective – ce n'est pas forcément difficile à faire ! – des coûts de fonctionnement et de mise à disposition que représente pour la collectivité la gestion des équipements. Les chambres régionales des comptes s'y emploient régulièrement.

Il faut insister sur ce point, car le coût public objectivement évalué doit être « facturé », si vous me passez cette expression, à tous les clubs professionnels pour qu'il soit compensé. Cela permettrait, à la fois, de protéger le contribuable local et de garantir l'équité de traitement entre les clubs professionnels, qui sont par ailleurs en compétition sur le plan sportif.

Pour ce qui concerne la construction ou la rénovation en cours de dix stades en vue de l'Euro 2016, d'autres questions se posent en raison des sommes considérables engagées – 1,7 milliard d'euros, dont la plus grande partie est apportée par les collectivités territoriales – et de la diversité des modes de financement – financement purement privé, public, public et privé dans le cadre d'un partenariat public-privé ou encore maîtrise d'ouvrage publique. Nos collègues Dominique Bailly et Jean-Marc Todeschini ayant consacré un autre rapport très intéressant à ce sujet, il n'est donc pas nécessaire que j'y revienne longuement.

Je souhaiterais simplement souligner à mon tour, après la mission commune d'information, le risque inhérent à un financement par un partenariat public-privé. Chacun constate en effet le coût élevé de ce système, pour les collectivités comme pour les clubs, ce qui a pu ou pourra engendrer des conflits pour fixer le curseur lorsque le loyer annuel s'élève à plusieurs millions d'euros, et ce sur une longue durée. De nouveaux désagréments nous attendent certainement encore.



En revanche, je serai plus dubitatif sur la question de la transmission aux clubs sportifs de la gestion directe et de l'exploitation des grands stades, qui deviendraient alors assez rapidement « privés ». Ce système fonctionne dans un certain nombre de pays, notamment en Allemagne, comme l'a relevé la mission commune d'information. Néanmoins, l'écosystème actuel du sport en France est assez différent. Dominique Bailly l'a dit, de nombreux équipements restent encore la propriété de collectivités publiques.

Je suis certain que la plupart des grands clubs de football ou de rugby ne pourraient pas, brutalement, prendre la propriété ni même assurer la gestion directe de leurs enceintes.

C'est la raison pour laquelle, si l'on veut aller en ce sens, ce qui est certainement souhaitable, il faudra d'abord remettre à plat l'ensemble de la régulation du sport professionnel et du « sport business » pour en garantir l'équilibre.

Pour conclure, j'évoquerai un point important qui a été abordé non par la mission commune d'information, mais à l'Assemblée nationale : c'est la nécessité de renforcer, ou de recréer, les liens, y compris financiers, entre sport professionnel et sport amateur, par un accroissement de la contribution du premier au bénéfice du second. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Néri.

**M. Alain Néri.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous abordons cet après-midi un dossier très intéressant, celui du sport, qui a pris une place de plus en plus importante dans le quotidien de nos concitoyens. On le constate, le sport est très souvent un sujet de discussions, parfois passionnées, entre amis ou en famille ; quant à la pratique sportive, elle ne cesse de se développer.

Mais le terme générique de « sport » recouvre des réalités très différentes. Il y a d'abord le sport loisir, ouvert à tous, pratiqué par des amateurs qui, par définition, aiment la pratique sportive. Il y a ensuite le sport professionnel, pour ceux qui ont atteint un certain niveau et qui offrent, par conséquent, un spectacle à nos concitoyens. Enfin, depuis quelques années, a émergé le « sport business » : c'est là où le bât blesse, car avant tout les personnes qui organisent ce sport-là sont motivées par le « business », c'est-à-dire l'argent. Après tout, vouloir gagner de l'argent n'est pas en soi condamnable, mais, alors, les choses doivent être claires : si on est libéral, on ne doit pas l'être à moitié et, pour exercer son activité, il ne faut pas solliciter l'argent public !

Je l'ai dit à de nombreuses reprises, aujourd'hui, il y a trop d'argent *dans* le sport et pas assez d'argent *pour* le sport. Dans certaines disciplines, les sommes qui circulent sont exorbitantes, faramineuses, et même indécentes, notamment en matière de transferts ou de salaires. Je me demande d'ailleurs si certains joueurs de football savent exactement combien ils gagnent, tellement leurs rémunérations sont déraisonnables...

On comprend bien que l'on ne peut pas demander à l'argent public, donc aux contribuables, de participer à cette inflation galopante. Il est tout de même indécent de demander à des personnes rémunérées au SMIC de payer des impôts pour financer des salaires mensuels de plusieurs centaines de milliers d'euros !

Nous avons donc raison de nous interroger aujourd'hui sur la façon dont doivent réagir les collectivités territoriales. Doivent-elles se désengager ? Non ! Faut-il qu'elles vérifient la hauteur de leurs engagements ? Oui ! Il faut réguler nos

interventions ; nous devons les moduler selon les disciplines. Le rapport est très clair sur ce point. Certaines disciplines, mêmes professionnelles, vivent aujourd'hui chichement parce qu'elles ne bénéficient pas de relais médiatiques.

Se pose également le problème des droits de télévision, qui ont augmenté de manière prodigieuse.

Les droits de retransmission des matchs de Ligue 1 et de Ligue 2 pour la période 2016-2020 s'élèveront à 748,5 millions d'euros, soit une augmentation de 23 %. La Ligue de rugby suit le même chemin, ce qui m'inquiète d'ailleurs un peu, au regard des valeurs traditionnelles de ce sport. Nos communes, qui ne sont parfois pas très importantes, ne pourront plus suivre. Les droits pour Canal+ de la Ligue de rugby s'élèveront à 355 millions d'euros sur quatre ans, soit 71 millions d'euros par an.

Je me rappelle d'une discussion avec Mme Buffet sur le budget des sports : nous avons, sur le coup de minuit, déposé avec mon ami Henri Nayrou un amendement fixant à 5 % la part des droits de télévision réservée au sport amateur. Que n'avons-nous alors entendu ! On allait assassiner le sport de haut niveau et autres cris d'orfraie... Je constate que, depuis lors, il n'a fait que croître et embellir. Monsieur le secrétaire d'État, je n'ai qu'un seul regret – nous pourrions peut-être nous rattraper à l'occasion du prochain budget : ne pas avoir fixé cette part à 15 %, au lieu de 5 %. Nous aurions aidé le sport amateur sans priver le sport professionnel !

Sur ces questions, sachons donc raison garder. Dans le sport, la passion l'emporte souvent sur la raison. Nous n'empêcherons jamais les aléas sportifs. Nous sommes tous, je pense, hostiles à des ligues fermées, comme elles existent aux États-Unis avec la NBA pour le basket ou la NHL pour le hockey. Nous souhaitons que le sport continue à véhiculer des valeurs, ici, celle du dépassement de soi, y compris quand, après avoir gravi bien des échelons, on est rétrogradé et que l'on doit changer de division.

L'opinion publique réclame aux collectivités territoriales toujours plus d'équipements. Malheureusement, lorsque les résultats sportifs ne sont pas au rendez-vous, les communes sont confrontées à d'énormes difficultés. Je citerai Le Mans, qui avait prévu de jouer la Coupe d'Europe et qui évolue maintenant en National, ou Grenoble, ou encore Strasbourg, qui n'a même plus d'équipe professionnelle !

Du fait de tous ces engagements qui ont été pris pour la construction de grands stades, on se retrouve aujourd'hui avec des équipements surdimensionnés. Cela pose problème sur le plan tant financier que sportif. Imaginez un club en National jouant devant 300 spectateurs dans un stade de 50 000 places : ce n'est agréable ni pour les joueurs ni pour le public ; quant aux finances de la commune...

Monsieur le secrétaire d'État, ce rapport va susciter de nombreuses réflexions. Sa très grande qualité en fait un précieux outil de travail. Je souhaite qu'ensemble nous puissions réfléchir à un certain nombre de réformes pour que le sport continue à être un facteur de cohésion sociale et de dynamisme pour nos communes. Mais sachons raison garder : la passion ne doit pas l'emporter sur la raison ! (*Applaudissements.*)

**M. Michel Savin,** président de la mission commune d'information. Bravo !

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

**M. Thierry Braillard**, *secrétaire d'État auprès de la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, chargé des sports*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux à mon tour louer l'excellent travail réalisé par MM. Savin et Mazars. On souligne volontiers la sagesse de la Haute Assemblée, mais j'ai aussi relevé dans leur rapport, dont les préconisations nous invitent à la réflexion, beaucoup d'impertinence...

Je salue également le non moins excellent rapport rédigé précédemment par MM. Dominique Bailly et Jean-Marc Todeschini, qui nourrit lui aussi la réflexion du Gouvernement.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord exprimer un petit regret : je trouve que vous avez un peu oublié les vertus de la loi du 6 juillet 2000, dite « loi Buffet ». Cette loi a tout de même permis de réguler et de rendre plus transparents les rapports entre les collectivités et les clubs professionnels.

Il existe deux formes de financement des clubs professionnels par les collectivités : au titre, d'une part, des missions d'intérêt général, et, d'autre part, de l'achat de prestations de services. Il ressort du rapport de MM. Savin et Mazars qu'il est peut-être temps d'affiner le dispositif de la loi du 6 juillet 2000, car il apparaît clairement aujourd'hui que les trois missions d'intérêt général visées par celle-ci ont parfois été quelque peu détournées, interprétées dans un sens ne correspondant plus totalement à ce qu'avait voulu le législateur. À cet égard, le présent rapport doit inciter tant le Gouvernement que le législateur à réactualiser cette loi essentielle pour la régulation des relations entre les collectivités et les clubs professionnels. Je profite d'ailleurs de cette occasion pour rendre hommage au travail qu'avait réalisé Mme Buffet : rappelez-vous d'où nous venons ! Sur le terrain, on voit parfois certains maires ou certains présidents de conseil général faire la course à l'échalote, mélanger fonds publics et fonds privés, se payer un club professionnel alors que la collectivité dont ils ont la charge n'en a pas forcément le besoin ou les moyens !

**Mme Corinne Bouchoux**. Très bien !

**M. Alain Néri**. C'est bien dit !

**M. Thierry Braillard**, *secrétaire d'État*. Par ailleurs, ce rapport est aussi essentiel en ce qu'il pose enfin la question des infrastructures sportives. À cet instant, je veux rendre hommage au courage de ses auteurs.

Aujourd'hui, notre pays est à un tournant culturel : le modèle français de la collectivité propriétaire et exploitante des équipements a vécu. Sur ce point aussi, je souscris aux propos qu'a tenus Dominique Bailly. À l'ère du sport professionnel, on ne peut plus imaginer qu'une ville va financer, gérer et exploiter un équipement qui ne profitera qu'à la société privée utilisatrice. Je partage entièrement le constat établi par les auteurs du rapport : les partenariats public-privé, les PPP, constituent des bombes à retardement, ne serait-ce qu'en raison de l'aléa sportif, que M. Néri a évoqué. La France n'entendant pas adopter le modèle des ligues fermées, comment peut-on signer un engagement sur trente ans, sans certitude que, durant cette période, le club locataire de l'infrastructure jouera toujours au plus haut niveau ? (*Mme Corinne Bouchoux opine.*) Qui peut affirmer avec certitude que le club de Clermont – je cite cet exemple au hasard, monsieur Néri ! – restera pendant trente ans en Top 14 ? On ne le peut pas, en raison de l'aléa sportif !

Je le répète, les auteurs du rapport ont été courageux de dire haut et fort que nous allons au-devant de gros problèmes. Cela étant, monsieur Savin, qu'entendez-vous par « sport professionnel arrivé à maturité » ? Pour l'heure, la grande majorité des clubs professionnels bénéficie du soutien de collectivités territoriales. Si, demain, les collectivités n'aident plus les clubs de volley-ball, celui-ci disparaîtra de la carte du sport professionnel français ! Cela vaut aussi pour le hand-ball et, surtout, pour le basket-ball. Restent le football et le rugby...

Le club de rugby d'Oyonnax, qui joue en Top 14, est-il un club professionnel arrivé à maturité, qui ne devrait plus être subventionné par les collectivités ? La réponse est non ! Ce club est un vecteur économique extrêmement important dans la vallée de la plasturgie de l'Ain. Son rôle va bien au-delà du seul domaine sportif. Or, s'il n'était pas soutenu par les collectivités, il ne serait plus en Top 14 !

De même, le club de football féminin de Juvisy relève-t-il du sport professionnel arrivé à maturité ? À nouveau, la réponse est non ! Sans soutien des collectivités, il n'y aurait plus de football féminin professionnel à Juvisy ! Je remercie d'ailleurs Mme Bouchoux d'avoir souligné la nécessité de développer le sport féminin : qu'elle ne doute pas de ma détermination à cet égard.

Enfin, les clubs de football de Caen ou de Metz, qui viennent de monter en Ligue 1, sont-ils arrivés à maturité et ne doivent-ils plus, pour cette raison, bénéficier du soutien des collectivités ? Parlez-en aux sénateurs des deux départements concernés ! M'étant récemment rendu dans le Calvados, j'ai pu constater que le Stade Malherbe de Caen est un vrai vecteur pour les collectivités, et je n'ai entendu personne dire que, maintenant qu'il a accédé à la Ligue 1, ce club ne doit plus être soutenu...

Monsieur Savin, la notion de « sport professionnel arrivé à maturité » est donc difficile à cerner, et sa définition est discutable. Cependant, vous avez raison d'en appeler à « moins d'argent public » et à « mieux d'argent public » et, surtout, je souscris à ce que vous avez dit sur la nécessité d'un changement de culture.

Mme Escoffier a invoqué à juste titre le bon sens. Le désarroi des villes moyennes est patent. Le cas du Havre, évoqué par plusieurs sénateurs, est exemplaire, mais il procède d'un autre schéma : une convention d'occupation temporaire du domaine public permet au club de football de la ville d'exploiter l'équipement ; j'y reviendrai. Quant aux métropoles, aux régions et au Grand Paris, ils doivent eux aussi définir leur relation avec les clubs professionnels.

Monsieur Vanlerenberghe, vous avez parlé de « privatisation des bénéfices ». Je vous mets au défi de me dire quels clubs professionnels ont dégagé et réparti des bénéfices au cours des cinq dernières années : il n'y en a pas !

**M. Alain Néri**. Non, parce qu'on ne limite pas les dépenses !

**M. Thierry Braillard**, *secrétaire d'État*. Le sport professionnel est une activité où l'on ne gagne pas d'argent, même quand on limite les dépenses. Nous y reviendrons, monsieur Néri : les règles du *fair-play* financier s'appliquent.

M. Le Scouarnec, évoquant le sport-spectacle, a soulevé la question de la mise à disposition des infrastructures et celle de l'instauration de nouvelles modalités de régulation. Aujourd'hui, la plupart des clubs professionnels sont des sociétés. Dès lors, une collectivité ne peut mettre à disposition un équipement gratuitement. La loi l'interdit : elle impose le

versement d'une redevance d'occupation, laquelle mériterait d'ailleurs peut-être d'être un peu mieux encadrée, pour des raisons d'équité. En effet, à l'heure actuelle, on voit très bien que la collectivité fait un peu ce qu'elle veut,...

**M. Alain Néri.** Marseille...

**M. Thierry Braillard, secrétaire d'État.** ... sous réserve qu'un citoyen n'engage pas un recours devant le tribunal administratif. Cette question mérite d'être approfondie.

Madame Michel, j'ai trouvé vos propos un peu durs ! Je ne suis pas sûr que les responsables de l'Union Sportive dacquoise les apprécient, d'autant que ce club n'est financé qu'à hauteur de 13 % par des fonds publics. La notoriété de Dax tient aussi aux succès passés de son équipe de rugby, notamment aux exploits de Pierre Albaladejo. Il en va de même pour Tarbes et son club de rugby : ce n'est pas le grand amateur de sport qu'est M. Fortassin qui me contredira ! Le sport professionnel apporte de la cohésion sociale, mais aussi une notoriété extrêmement intéressante pour les collectivités : certaines se paient des campagnes de communication, d'autres, à travers le sport professionnel, s'en offrent une à moindres frais...

Concernant le salaire moyen des sportifs professionnels, madame Michel, et particulièrement des joueurs de football de Ligue 1, les données sont quelque peu faussées par l'importance des salaires versés par deux ou trois clubs. Je ne suis pas là pour défendre le sport professionnel, mais je pense que la situation décrite par certains n'est pas représentative de la situation réelle des joueurs professionnels de football, de rugby, de volley-ball, de hand-ball ou de basket-ball.

Par exemple, si le salaire moyen des joueurs de rugby du Top 14 est de 11 000 euros, il est de l'ordre de 4 000 euros à Dax ou à Tarbes, clubs qui évoluent en Pro D2. On n'est pas là dans le sport *business* ! Dans le même ordre d'idées, dans le football, Ibrahimović, joueur d'exception, est l'arbre qui cache non pas la forêt, mais le désert ! La situation du sport professionnel et des sportifs professionnels est plus précaire que vous ne le pensez.

Comme M. Mézard, je considère que le sport contribue de manière importante au lien social, qu'il ne faut pas opposer sport professionnel et sport amateur et qu'une simplification des normes des fédérations est nécessaire. J'ai d'ailleurs saisi Mme Spinosi, présidente du Conseil national du sport, de ce dernier sujet, car la complexité de ces normes est parfois tout à fait abusive, ainsi que l'a également souligné M. Néri.

Madame Bouchoux, vous n'avez pas tort de parler d'un système « à bout de souffle », de souligner la nécessité de réguler l'usage des équipements et d'intervenir sur les tarifs. Selon vous, les clubs professionnels devraient devenir propriétaires des infrastructures qu'ils utilisent, mais encore faut-il qu'ils le veuillent et, dans l'affirmative, qu'ils le puissent ! Sinon, il faut trouver un moyen pour qu'au moins ils assurent la gestion et l'exploitation des équipements : cela seul leur permettra de dégager des recettes et d'éviter ainsi d'aller frapper à la porte de la mairie ou du conseil général pour obtenir des subventions supplémentaires.

Vous connaissez la position du Gouvernement sur le dossier de Roland-Garros. D'importantes dépenses ont été engagées par la Fédération française de tennis pour réaliser des travaux d'infrastructure tout en privilégiant l'environne-

ment, avec notamment la sauvegarde des espèces en voie de disparition ou la préservation des serres d'Auteuil, qui constituent un élément essentiel du patrimoine.

D'aucuns défendent l'idée qu'il faut bâtir une autre enceinte pour accueillir cette manifestation sportive, mais les travaux réalisés visant notamment à rehausser le court central sans en créer un nouveau, cela devrait vous satisfaire, madame Bouchoux, vous qui n'aimez guère le béton : il s'agit de travailler sur l'existant plutôt que de construire une nouvelle infrastructure.

J'ai déjà tellement fait l'éloge de l'intervention de M. Bailly que je vais en rester là. (*Sourires.*)

**M. Dominique Bailly.** Non, continuez si vous voulez ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Thierry Braillard, secrétaire d'État.** Je vous invite, mesdames, messieurs les sénateurs, à considérer le modèle du Havre, à tout point de vue exemplaire.

Je remercie M. Bailly d'avoir affirmé son opposition à la proposition n° 27 du rapport. Je trouve, monsieur Savin, que celle-ci va un peu trop loin : il nous appartient tout de même de défendre le rôle de l'État et des collectivités dans le cadre d'une politique sportive équitable et équilibrée.

Monsieur Lozach, nous partageons le même point de vue sur les perspectives des partenariats public-privé. Vous avez rappelé l'importance des missions d'intérêt général, la contribution du sport au mieux-vivre ensemble et à l'image de la collectivité, ainsi que l'impératif d'exemplarité du sport de haut niveau.

M. Vincent parle en connaissance de cause quand il évoque les enjeux de la présence d'un club professionnel dans une ville et ses retombées en termes de dynamisme, d'image, d'apport à l'économie locale. Toutefois, il faut savoir résister aux pressions parfois insupportables qu'exercent certains présidents de clubs professionnels, qui n'hésitent pas à mélanger fonds privés et fonds publics.

Monsieur Néri, en distinguant sport professionnel et sport *business*, vous avez mis le doigt sur une problématique dont les ligues nationales professionnelles doivent prendre conscience. Pour que l'aléa sportif demeure, il va falloir mettre en place des moyens de régulation : si, en début de saison, on connaît déjà l'identité du champion, l'intérêt sportif risque d'être limité ! Vous posez donc une question importante dont, je l'espère, les ligues se saisiront.

Je conclurai mon propos en pointant un certain nombre de problématiques qui vous inciteront peut-être, mesdames, messieurs les sénateurs, à instaurer une nouvelle mission commune d'information et à poursuivre votre réflexion, qui nourrit celle du Gouvernement.

Je vous invite ainsi à réfléchir à la question du semi-professionnalisme. Le statut des joueurs et des joueuses est le plus souvent d'une précarité totale. Comme je l'ai dit tout à l'heure, Ibrahimović est l'arbre qui cache le désert. Quelques cas, que l'on peut dénombrer sur les doigts d'une seule main, masquent une réalité parfois faite de bricolages : les salaires ne sont pas payés comme il se doit, on contourne un peu les règles du droit du travail, le club prend en charge le paiement du loyer du joueur ou rembourse des notes de frais, etc. Les sportifs concernés sont en fait des semi-professionnels et se trouvent dans une situation de grande précarité.



Il faut donc mener une réflexion sur ce sujet, car, aujourd'hui, la situation du sport professionnel dans notre pays n'est pas satisfaisante : les clubs, qui sont des sociétés, cherchent vainement à retrouver leur compétitivité. Il nous appartient de les aider, car ces sociétés emploient, au-delà de quelques joueurs présents sur le terrain, de nombreux salariés.

En matière de lutte contre le dopage ou contre les dérives des jeux en ligne, ainsi que de contrôle de la gestion des clubs professionnels, la France peut s'enorgueillir de mener une politique très vertueuse. Vous avez observé qu'il n'en allait pas de même dans tous les pays d'Europe. Essayer d'exporter ce modèle vertueux français qui permet d'éviter, par le contrôle, la survenue de dérives et de catastrophes économiques pourrait être l'une de nos missions.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je remercie une fois encore MM. Savin et Mazars du très intéressant travail qu'ils ont accompli et qui alimentera ma réflexion dans les semaines à venir, éventuellement en vue de l'élaboration d'un projet de loi. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** Nous en avons terminé avec le débat sur les conclusions de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales.

4

#### NOMINATION DE MEMBRES D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ont proposé des candidatures pour un organisme extraparlémentaire.

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

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame Mme Hélène Conway-Mouret et Mme Claudine Lepage membres titulaires du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

5

#### CANDIDATURES À UNE ÉVENTUELLE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**M. le président.** J'informe le Sénat que la commission des affaires sociales a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats à une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

Cette liste a été publiée conformément à l'article 12, alinéa 4, du règlement et sera ratifiée si aucune opposition n'est faite dans le délai d'une heure.

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 cinquante-cinq, est reprise à dix-sept heures.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

6

#### DÉBAT SUR LES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat sur les agences régionales de santé, organisé à la demande de la commission des affaires sociales et du groupe UMP (rapport d'information n° 400).

La parole est à Mme la présidente de la commission.

**Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, en introduction à ce débat, je voudrais tout d'abord me féliciter que nous puissions aujourd'hui aborder avec le Gouvernement, sur la base de l'important travail réalisé par nos collègues Jacky Le Menn et Alain Milon dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, la MECSS, quelques-unes des nombreuses questions soulevées par l'organisation et le fonctionnement des agences régionales de santé, quatre ans après leur mise en place.

En les dotant de compétences étendues, les textes ont fait des ARS des opérateurs essentiels, pour ne pas dire incontournables, de la mise en œuvre des politiques de santé, mais cela, me semble-t-il, au détriment de la démocratie sociale et sanitaire.

D'ailleurs, le rapport montre les limites d'une démarche qui n'a pas fait disparaître les cloisonnements au niveau central et ne prend pas suffisamment en compte les difficultés et les préoccupations des acteurs locaux, qu'il s'agisse des élus, des intervenants du secteur de la santé ou des personnels des agences eux-mêmes.

Jacky Le Menn et Alain Milon formulent des propositions constructives qui, je l'espère, retiendront l'attention du Gouvernement.

Cela me permet de souligner la qualité des travaux menés dans le cadre de la MECSS, sous l'autorité de son président, Yves Daudigny, qui ne pouvait malheureusement participer à notre débat de cet après-midi. Élaborés conjointement par des sénatrices et des sénateurs représentant la majorité et l'opposition sénatoriales, donnant lieu à des contacts approfondis avec les professionnels concernés, ces rapports s'efforcent de dresser un constat objectif et de formuler des propositions concrètes. Nous avons pu en mesurer l'utilité sur un sujet aussi complexe que la tarification hospitalière, avec les récents aménagements de la tarification à l'activité, la T2A, qui rejoignent les préconisations émises par la MECSS en 2012.

Au moment où semble se finaliser un projet de loi de santé publique annoncé de très longue date, je souhaite qu'il en aille de même pour les propositions de ce rapport sur les ARS ou pour d'autres formulées par la MECSS, portant par exemple sur les taxes comportementales, ou dans d'autres cadres – je pense au travail d'Aline Archimbaud sur l'accès aux soins des plus démunis.

Je ne vous cache pas, madame la ministre, que nous aurions souhaité être plus étroitement informés des travaux de préparation de ce texte majeur qui mobilise vos services depuis plusieurs mois. J'espère que ce pourra être le cas dans la période qui verra sa finalisation puis sa discussion au Parlement. Je souhaite d'ailleurs vous faire part de mon inquiétude quant au possible transfert de la gestion des risques aux ARS, qui aboutirait à amputer en partie de son sens notre sécurité sociale.

Avant de laisser nos rapporteurs développer leurs observations et leurs propositions, je voudrais simplement appuyer leur volonté de rapidement résorber le « déficit de confiance » qu'ils ont constaté, en insistant particulièrement sur deux points : d'une part, la priorité à donner à l'amélioration du climat social dans les ARS, aujourd'hui encore trop dégradé ; d'autre part, la nécessité d'instaurer une plus grande transparence dans le fonctionnement des ARS, d'associer réellement les élus à leur gouvernance et de donner un contenu un peu plus consistant à la démocratie sanitaire.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacky Le Menn,** *rapporteur de la commission des affaires sociales.* Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission des affaires sociales, mes chers collègues, le rapport qu'Alain Milon et moi-même avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui est le fruit d'une année de travaux consacrés par la MECSS aux agences régionales de santé.

Il y a bientôt cinq ans, les débats dans cet hémicycle sur la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite « loi HPST », ont été nombreux et parfois vifs. La création des ARS, prévue par ce texte, n'a pas constitué un point de clivage central. De la même façon, nous n'avons pas souhaité remettre en cause la réforme ou proposer un modèle alternatif de mise en œuvre des politiques de santé sur les territoires. Nous avons préféré dresser le bilan de ce qui existe, pour tracer des pistes d'amélioration pouvant faire consensus : j'insiste sur ce point.

La création des ARS revêt un caractère particulièrement innovant dans le paysage administratif français. Alors que les agences régionales de l'hospitalisation, les ARH, leurs prédécesseurs, organisées sous la forme de groupements d'intérêt publics, étaient des structures légères dotées d'un rôle d'impulsion et de coordination plutôt que de pilotage, les ARS, juridiquement classées dans la catégorie des établissements publics administratifs, ont été conçues afin d'assurer efficacement ce pilotage, en disposant de l'autonomie administrative et financière nécessaire à l'exercice de leurs missions.

Trois objectifs principaux ont guidé leur mise en place : garantir davantage d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques de santé, en particulier pour assurer le respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie, l'ONDAM ; renforcer la territorialisation de ces politiques dans une perspective de réduction des inégalités entre les territoires ; assurer le décloisonnement des prises en charge grâce à un pilotage unifié de quatre secteurs, à savoir l'hôpital, la médecine de ville, le médicosocial et la santé publique, à laquelle ont été associées les missions de veille et de sécurité sanitaires. Cet objectif de décloisonnement constitue bien la pierre angulaire de la création des ARS, chargées de prendre en charge de manière transversale et globale des politiques dont la mise en œuvre était auparavant dispersée.

En regroupant sept services ou organes préexistants, les ARS ont permis d'opérer une profonde simplification du paysage administratif français. Leur mise en place rapide, en moins d'une année, n'a pas entraîné de rupture dans l'exercice des missions, ce qui est en soi une réussite.

Pour autant, toutes les conséquences de la création de ces agences n'ont pas été tirées et certains bouleversements profonds, trop peu anticipés, expliquent aujourd'hui en partie les difficultés auxquelles les ARS peuvent être confrontées. Certes, ces structures sont encore jeunes. Aussi, sans remettre en cause l'esprit de la loi, en appelons-nous avant tout à une évolution des pratiques, afin que s'opère pleinement le basculement vers un nouveau mode de conception et de mise en œuvre des politiques de santé sur les territoires.

Beaucoup d'interrogations demeurent : notre collègue Alain Milon en soulèvera un certain nombre ; je me concentrerai pour ma part sur trois aspects.

Le premier a trait aux hommes et aux femmes qui travaillent au sein de ces agences. L'enjeu de la création des ARS était de parvenir à faire travailler ensemble des personnels de l'État et de l'assurance maladie aux habitudes et cultures professionnelles diverses. Difficile programme que de construire cette « maison commune » ! Y est-on parvenu ? Notre réponse est plus que nuancée, car la mise en place rapide, « à la hussarde » pourrait-on dire, des nouvelles agences semble avoir profondément marqué le climat social. Deux discours antagonistes coexistent : alors que la plupart des personnels de direction se disent enthousiastes d'exercer des missions renouvelées au sein de structures administratives innovantes, nombreux sont les salariés qui expriment un malaise profond, tenant aux conditions de création des ARS et à leur mode de fonctionnement.

L'instauration d'un statut propre aux personnels des ARS avait été jugée prématurée au moment du vote de la loi HPST. Les agents ont donc été transférés tout en demeurant régis soit par le statut de la fonction publique d'État, soit par l'une des neuf conventions collectives applicables aux personnels de la sécurité sociale.

De ce fait, des différences de salaires ou d'organisation du temps de travail persistent entre personnels d'origines différentes, même lorsqu'ils exercent des missions équivalentes. Les marges de manœuvre des ARS pour réduire ces divergences et, plus largement, mener une politique de ressources humaines autonome sont fortement limitées par les règles relatives au statut de la fonction publique, d'une part, et par le cadre conventionnel, d'autre part. Ces difficultés cumulées sont sources de frustration, les différences de traitement entre agents étant perçues comme des inégalités. De surcroît, certains personnels, coupés de leur structure d'origine, peinent à percevoir leur intégration au sein des ARS comme une véritable chance en termes de carrière.

Le malaise est accentué pour les personnels dont les missions ont profondément évolué avec la création des ARS. Il s'agit en particulier des médecins et des pharmaciens inspecteurs de santé publique. Habités à développer de façon autonome une expertise propre dans des domaines précis, ils sont aujourd'hui amenés à exercer des missions beaucoup plus transversales de conduite de projet. Tous les métiers des ARS sont touchés à un degré plus ou moins important par cette évolution qui reflète en réalité la logique même ayant présidé à la création des agences. Une mutation profonde est en cours dans la manière d'exercer les

missions ; or les personnels, déjà affectés par le changement de structure, n'ont pas été préparés ou accompagnés dans cette voie.

Ces difficultés interviennent, en outre, dans une phase de réduction du plafond d'emplois qui conduit les ARS, à peine créées, à devoir faire mieux avec moins de moyens.

Une enquête a été lancée en 2011 pour mesurer le degré d'exposition des personnels aux risques psychosociaux. Ses résultats montrent clairement le mal-être, parfois la « perte de repères » d'un certain nombre de personnels. Si la création d'un statut propre aux ARS nous paraît devoir être étudiée, elle risquerait, dans l'immédiat, de déstabiliser encore plus des personnels qui demeurent très attachés à leurs structures d'origine.

Nous proposons donc, pour le moment, d'agir à partir de l'existant, de travailler de façon poussée à l'harmonisation des conditions de travail, d'engager une véritable politique de prévention des risques psychosociaux, de renforcer la formation des personnels et d'améliorer la fluidité des parcours, de faire vivre pleinement les institutions représentatives du personnel et de renforcer le rôle du comité national de concertation.

Ce sont autant de chantiers qui doivent permettre de renforcer la confiance des personnels : confiance dans l'institution pour laquelle ils travaillent, confiance dans leur capacité à exercer les missions qui leur sont confiées, confiance, enfin, dans leurs perspectives d'évolution professionnelle.

Les relations entre ARS et administration centrale et l'organisation du pilotage national sont un autre domaine dans lequel la confiance joue un rôle essentiel.

La loi HPST a prévu la création d'un conseil national de pilotage, le CNP. Celui-ci réunit tous les quinze jours les directeurs d'administration centrale, sous la présidence, en théorie, des ministres compétents, mais le plus souvent, en pratique, sous celle du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales. Les directeurs des organismes de sécurité sociale étant associés à ses travaux, le CNP constitue potentiellement le creuset d'une coopération étroite entre l'État et l'assurance maladie.

Pour aller plus loin, nous recommandons que les agences sanitaires, par exemple la Haute Autorité de santé, la HAS, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, l'ANSM, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, l'ANSES, qui sont des autorités autonomes, voire indépendantes, puissent également participer au conseil national de pilotage. Cela permettra de renforcer la concertation et l'élaboration collective des politiques menées.

Nous insistons également pour que le CNP trouve pleinement sa place dans le pilotage des ARS. Pour le moment, il ne joue qu'un rôle de filtre entre celles-ci et les directions d'administration centrale, alors qu'il devrait, selon nous, jouer celui de catalyseur. Chaque administration continue de développer sa politique propre, sans véritablement se coordonner avec les autres, l'ensemble du processus donnant lieu à la diffusion auprès des ARS d'instructions qui sont non seulement très nombreuses – plus de 300 par an ! –, mais surtout trop prescriptives et détaillées. Ce fonctionnement en « tuyaux d'orgues » est contraire à la

logique qui a présidé à la création des ARS et qui vise à assurer davantage de subsidiarité, en réorientant l'action des administrations centrales vers leurs missions stratégiques.

Pour que le CNP puisse pleinement jouer son rôle, la MECSS juge nécessaire de faire évoluer en parallèle le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales. Historiquement, celui-ci est chargé d'exercer des missions de support auprès des ministères sociaux, par exemple en matière de gestion des ressources humaines ou d'affaires juridiques et financières. La loi HPST lui a attribué en outre la fonction de pilotage des ARS. S'il est prévu qu'un chef de service soit spécifiquement chargé de cette mission nouvelle – il nous a été signifié récemment qu'il était en fonction –, il nous apparaît que celle-ci n'a que peu à voir avec les tâches traditionnelles du secrétariat général.

Pour remédier à cette situation, nous proposons la nomination es qualités d'un secrétaire général à la santé et à l'autonomie, chargé de présider le conseil national de pilotage et disposant d'un pouvoir hiérarchique sur les directions « métiers » du ministère.

Toujours dans cette logique de subsidiarité, il nous paraît également nécessaire que les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus entre chaque ARS et l'administration centrale puissent être recentrés sur des objectifs plus stratégiques et prenant davantage en compte les spécificités territoriales auxquelles sont confrontées les agences.

J'évoquerai maintenant le rôle confié au directeur général de l'ARS. Au cours des débats sur la loi HPST, celui-ci a été régulièrement qualifié de « préfet sanitaire ». L'expression est sans conteste excessive, mais elle peut néanmoins traduire en partie le sentiment que suscite une telle concentration de pouvoirs dans les mains d'une seule personne.

C'est en effet le directeur général de l'ARS, nommé par décret en conseil des ministres, qui assume seul l'essentiel des décisions relevant de son champ de compétences. S'il doit rendre compte de son action devant le conseil de surveillance et la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, la CRSA, il n'est pleinement responsable que devant son ministre de tutelle, chargé d'évaluer chaque année son action sur le fondement des objectifs inscrits dans sa lettre de mission.

Une telle situation suscite des interrogations, voire des inquiétudes. Alors que la création des ARS devait constituer une étape nouvelle vers plus de subsidiarité, elle peut être paradoxalement vécue comme une forme de recentralisation d'un système qui continue d'apparaître rigide et hiérarchisé. Trop souvent, les jugements portés sur l'action globale de l'agence sont avant tout déterminés par l'analyse qui est faite de la personnalité de son directeur général.

Faut-il pour autant remettre en cause le rôle des directeurs généraux ? Ce n'est pas notre position.

Nous proposons cependant d'aller vers davantage de concertation interne et de transparence. Cela passe en premier lieu par une redéfinition du rôle des comités exécutifs, les COMEX, et des comités de direction, les CODIR, afin d'assurer une plus grande collégialité dans la prise de décision interne. La MECSS estime par ailleurs que la politique menée par l'agence serait bien plus lisible et compréhensible, et donc mieux acceptée, si la lettre de mission délivrée à chaque directeur général était rendue publique.



Une telle mesure n'aurait rien de révolutionnaire. La lettre de mission constitue bien, aux yeux de la MECSS, un document administratif auquel les citoyens ont le droit d'avoir accès. De surcroît, cette mesure présenterait l'intérêt, dans le contexte contraint de nos finances publiques, de montrer que l'action des directeurs généraux des ARS va bien au-delà de la seule maîtrise de la masse salariale et des enveloppes de financement.

Je subodore que les ministres concernés par cette recommandation de la MECSS l'accueilleront avec réticence pour de multiples raisons, tout à fait recevables mais dont il nous faudrait avoir le temps de discuter, ce qui ne sera pas le cas cet après-midi. Si je comprends ces raisons, je demeure persuadé qu'un surcroît de transparence ne peut que renforcer la confiance dans le système novateur que constituent les agences régionales de santé.

Ces quelques remarques sur le rôle du directeur général posent plus globalement la question de la gouvernance des ARS et des contre-pouvoirs qui peuvent s'y exercer, sujet qu'abordera notre collègue Alain Milon dans quelques instants.

Je terminerai mon intervention en insistant sur une idée qui constitue en quelque sorte le « fil rouge » de notre rapport. Derrière la gestion efficace et respectueuse des ressources humaines, derrière l'introduction de plus de subsidiarité dans la mise en œuvre des politiques sanitaire et médico-sociale, derrière la construction de relations apaisées entre les directeurs généraux des ARS et leurs interlocuteurs, il n'y a qu'un seul mot : la confiance ; espérons que la prochaine loi de santé publique sera l'occasion de la renforcer. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Milon, pour le groupe UMP.

**M. Alain Milon.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission, mes chers collègues, Jacky Le Menn l'a souligné dans son intervention, le directeur général de l'ARS dispose de pouvoirs étendus. Une telle responsabilisation est pertinente à condition qu'elle soit accompagnée de contre-pouvoirs qui, sans bloquer l'action publique, permettent de peser sur les principales orientations de la politique de l'agence. Or ni le conseil de surveillance ni la conférence régionale de la santé et de l'autonomie ne sont parvenus à remplir ce rôle.

Composé de représentants de l'État, de l'assurance maladie, des collectivités territoriales, des associations d'usagers et de personnalités qualifiées, le conseil de surveillance est présidé de droit par le préfet de région. Ses compétences sont limitées. S'agissant du budget, il ne peut s'opposer à son adoption que si se dégage en son sein une majorité des deux tiers, ce qui est une hypothèse toute théorique dans la mesure où les représentants de l'État disposent d'un droit de vote triple leur permettant quasiment d'empêcher à eux seuls la réunion de cette majorité qualifiée. Nous proposons donc que le budget et les documents financiers de l'agence fassent l'objet d'une adoption à la majorité simple, quitte à prévoir une procédure de mise en œuvre exceptionnelle par le ministre en cas de blocage persistant.

En dehors de sa compétence budgétaire, le conseil de surveillance peut émettre des avis sur la politique de l'agence régionale de santé, mais dans un champ très limité. Il faudrait au contraire qu'il puisse se saisir de tout sujet entrant dans le champ de compétences de l'agence. De même, alors qu'il n'est actuellement saisi que du plan straté-

gique régional de santé, le PSRS, Jacky Le Menn et moi demandons qu'il puisse se prononcer sur l'ensemble des documents qui composent le projet régional de santé, le PRS.

Nous proposons également d'améliorer la composition du conseil de surveillance afin que soient mis en place quatre collèges – État, assurance maladie, collectivités territoriales, usagers et personnalités qualifiées –, comprenant un nombre égal de membres. Chaque membre ne serait doté que d'une voix et le président serait élu parmi les représentants des collectivités territoriales. De cette façon, il disposerait de la légitimité démocratique nécessaire pour peser pleinement à côté du directeur général. Cette solution permettrait de surcroît de replacer les élus au cœur de la concertation et de l'élaboration des politiques sanitaires et médico-sociales.

Nous souhaitons en outre conférer à la démocratie sanitaire plus de force et d'indépendance. Notre pays est encore peu habitué à ce type de démarche, mais la loi HPST a donné à celle-ci une légitimité certaine en créant les conférences régionales de la santé et de l'autonomie. Composées de huit collèges, ces instances comportent un nombre de membres – entre 91 et 100 selon les régions – qui, s'il apparaît évidemment pléthorique, est également gage de diversité et de pluralisme.

Contrairement au conseil de surveillance, la CRSA dispose de compétences vastes. Elle peut notamment faire toute proposition au directeur général de l'ARS sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de santé dans la région. Elle a en outre pour mission d'organiser sur les territoires des débats publics sur les questions de santé de son choix.

Les CRSA ont dans un premier temps été largement mobilisées par les travaux liés à l'élaboration des projets régionaux de santé. Il s'agissait là d'un exercice nouveau et de grande ampleur, alors même qu'elles étaient en train de se mettre en place. Sont-elles parvenues à influencer sur le contenu des PRS autrement qu'en invitant les ARS à s'engager dans des directions qu'elles étaient déjà prêtes à prendre ? Il est difficile d'avoir une évaluation précise sur ces questions, mais nous faisons malgré tout un bilan globalement satisfaisant et pour le moins encourageant de cet exercice inédit de démocratie sanitaire.

Certains points devront bien évidemment être revus. Les PRS, qui comportent un plan stratégique, trois schémas thématiques et un grand nombre de programmes, constituent des documents exhaustifs, mais particulièrement lourds – ils font souvent plus de 1 000 pages ! –, qui ne peuvent raisonnablement constituer, en l'état, des outils d'aide à la décision et d'accompagnement des ARS dans l'exercice quotidien de leurs missions.

Quant aux CRSA, il nous apparaît indispensable d'en faire véritablement les lieux privilégiés de la démocratie sanitaire. Pour cela, elles doivent disposer librement des moyens financiers d'organiser leurs travaux et les débats publics qu'elles sont chargées d'animer. Ces derniers sont des moments essentiels de cette vie démocratique que nous souhaitons développer, pour diffuser la culture sanitaire et médico-sociale, mais surtout pour entendre les opinions de la population et connaître ses sentiments. Les agences régionales de santé doivent également laisser aux CRSA un temps suffisant entre la réception des documents, souvent volumineux et techniques, sur lesquels elles sont amenées à délibérer et l'adoption de leur avis.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur l'intérêt que présente l'existence, dans chaque territoire de santé, des conférences de territoire. Rien ne garantit la correcte articulation entre CRSA et conférences de territoire. En outre, l'existence de trop nombreuses instances risque de décourager les bénévoles qui choisissent de s'engager au service de la démocratie sanitaire. Il faut aller vers plus de rationalisation. C'est dans les territoires où il existe un contrat local de santé que les conférences de territoire revêtent tout leur intérêt. Au-delà, il nous apparaît préférable de rendre facultative leur constitution.

La démocratie sanitaire doit encore affirmer son rôle et les propositions que nous formulons vont dans ce sens, mais il convient également de ne pas oublier les élus locaux. Or, dans certaines régions, l'ARS apparaît beaucoup trop éloignée des réalités auxquelles font face les élus, et le dialogue reste difficile à établir.

Il faut donc fluidifier les relations quotidiennes et améliorer le partage d'informations. À ce titre, le rôle des délégations territoriales est essentiel. Elles constituent le maillon indispensable à la construction de relations de confiance entre élus et ARS, en particulier dans le secteur médicosocial, où les compétences des agences et des conseils généraux sont inextricablement liées.

J'en viens maintenant au champ de compétences des ARS et aux modalités d'exercice de leurs missions.

Jacky Le Menn l'a fort bien souligné, le champ de compétences des ARS est très large. Il nous semble malgré tout cohérent. L'extension au secteur médicosocial et à la médecine ambulatoire est indispensable dans une perspective d'organisation du système de santé autour du parcours du patient. De même, les missions de veille et de sécurité sanitaires, qui sont assez facilement « détachables » du cœur de compétence des agences, doivent malgré tout être conservées, à condition d'être correctement articulées avec les actions de prévention et de santé publique. Sur cette question du champ de compétences, c'est la stabilité qui doit primer.

En revanche, il est essentiel d'agir sur les modalités d'exercice des missions pour aller vers plus de simplicité et d'efficacité.

En premier lieu, certaines tâches purement administratives, notamment dans les domaines de la veille et de la sécurité sanitaires ou du contrôle des formations des professionnels de santé, doivent tout simplement être abandonnées. Les ARS ne doivent pas non plus chercher à élargir leur champ de compétences en s'immiscant dans la gestion des établissements. Comme vient de le souligner Jacky Le Menn, à partir du moment où nous demandons à l'administration centrale de développer une vision stratégique et non procédurière dans ses relations avec les agences, ces dernières doivent également « jouer le jeu » avec les acteurs locaux et faire confiance à leurs partenaires extérieurs.

De façon plus générale, nous nous sommes posé la question du niveau d'autonomie dévolu aux ARS. Après des débats nourris lors de l'élaboration de la loi HPST, le choix a été fait de confier aux agences la définition et la mise en œuvre d'actions concourant à la réalisation des objectifs de la politique nationale de santé. Il n'est donc pas question de politiques régionales, mais de la mise en œuvre au niveau régional d'une politique nationale. Comment, dès lors,

définir le degré de liberté dont doivent disposer les ARS? La réponse ne peut être que pragmatique et se décliner au cas par cas.

En matière de financements, les ARS disposent depuis 2012 d'un outil de fongibilité spécifique: le fonds d'intervention régional, le FIR. Celui-ci leur permet, dans certaines conditions, de réaffecter des crédits auparavant cloisonnés. Son champ porte sur des questions diverses, telles que la permanence des soins ou la modernisation des établissements de santé, et son montant a été porté à un peu plus de 3 milliards d'euros en 2013.

Faut-il aller plus loin et, si oui, comment? La création d'objectifs régionaux des dépenses d'assurance maladie, les ORDAM, pourrait-elle constituer une réforme pertinente? Donner plus de marges de manœuvre aux ARS signifie-t-il fixer des tarifs hospitaliers, des prix des médicaments ou des honoraires médicaux différents selon les régions? Pour le moment, les esprits ne nous semblent pas prêts à accepter que nous nous engagions sur cette voie.

En ce qui concerne le FIR, nous proposons de stabiliser son champ pour prendre le temps d'évaluer pleinement les opportunités pouvant être dégagées. Sur le plan technique, il nous semblerait moins coûteux et plus efficace de transférer complètement la gestion des crédits aux ARS. Enfin, il est nécessaire de donner au FIR une perspective pluriannuelle.

Madame la ministre, le dernier point de mon intervention porte sur la dichotomie persistante entre l'assurance maladie et l'État, vaste question s'il en est, que nous aurons l'occasion d'aborder plus profondément au cours des débats à venir sur le projet de loi de santé publique.

La loi HPST a introduit un partage des responsabilités entre l'assurance maladie et les ARS en matière de gestion du risque. Cette politique est aujourd'hui indispensable pour assurer une maîtrise qualitative et efficace des dépenses d'assurance maladie. Toutefois, si les efforts de coordination existent, nous regrettons le caractère encore trop éparpillé et technocratique de cette politique, ainsi que le manque de cohérence dans la répartition des rôles entre l'État et l'assurance maladie. Il faut aller vers plus de clarté et faciliter l'accès des ARS aux données de santé. Cela n'empêche pas la prudence; le législateur devra bien sûr fixer un cadre sécurisé et protecteur des libertés publiques.

Au-delà de cet exemple, se pose la question de la régulation des soins de ville. Une répartition des rôles s'est historiquement imposée en France: l'État régule le secteur hospitalier, l'assurance maladie régule le secteur ambulatoire. De ce fait, les ARS disposent de très peu d'outils pour organiser le volet « soins de ville » du système de santé. Or cette dichotomie n'est plus acceptable au moment où la mise en place de parcours de santé est devenue indispensable, non seulement pour maîtriser les dépenses d'assurance maladie, mais aussi, et surtout, pour améliorer la qualité de la prise en charge et le bien-être des patients. Nous proposons donc d'engager une réflexion sur les modalités selon lesquelles pourraient être dégagées, par les conventions signées entre l'assurance maladie et les professionnels de santé, des enveloppes financières, hors tarifs et honoraires, qui puissent être à la disposition des ARS.

Voilà, madame la ministre, mes chers collègues, l'essentiel des réflexions que Jacky Le Menn et moi-même souhaitons vous présenter aujourd'hui au nom de la MECSS. En créant les ARS, la loi HPST a engagé une réforme profonde de

l'organisation de notre système de santé. Il s'agit aujourd'hui d'en tirer toutes les conséquences, en faisant davantage confiance aux acteurs de terrain et en tranchant clairement la question du partage des responsabilités entre l'État et l'assurance maladie. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Vanlerenberghe.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je tiens d'emblée à féliciter nos collègues Jacky Le Menn et Alain Milon pour la qualité de leur travail. Ce rapport est excellent. Il propose un premier bilan d'étape de ce qui est, il faut bien le reconnaître, l'une des principales réformes intervenues dans le domaine de la santé au cours des dernières années. En effet, nul n'en disconvient dans cet hémicycle, la création des ARS par la loi HPST a constitué une avancée majeure. Cette avancée était attendue; notre groupe politique la réclamait de longue date.

La création des ARS s'inscrit dans le processus de régionalisation de la gouvernance du système de santé engagé en 1970 par la création de la carte sanitaire. Le cloisonnement et l'éparpillement des compétences et des structures, l'insuffisante articulation entre le niveau national et le niveau territorial, la mauvaise maîtrise des politiques de santé et de soins et de leurs dépenses appelaient cette réforme. Il fallait décloisonner, coordonner, rationaliser, tout en proposant une offre de soins territorialement pertinente. Telle est schématiquement la mission des ARS.

Institutions nécessaires, les ARS n'en demeurent pas moins des institutions jeunes. Là réside toute la difficulté de faire le présent bilan d'étape. Bien que les pratiques aient été très variables, certains constats généraux se dégagent nettement du rapport; ils viennent d'être énoncés par Jacky Le Menn et Alain Milon.

Un premier constat, positif, est que les ARS ont été installées rapidement, ce qui n'était pas évident compte tenu de la complexité et de la multiplicité des structures qu'elles rassemblent. En revanche, ce qui est moins positif, c'est que la précipitation de l'installation des ARS les a condamnées à souffrir de divers maux, notamment en matière de ressources humaines; ces maux sont eux aussi parfaitement identifiés par le rapport. Pour ma part, j'insisterai sur trois d'entre eux.

Premièrement, parce qu'elles sont jeunes, les ARS sont aujourd'hui extrêmement personnalisées par leur directeur général. C'est toute la question de l'importance du management. La qualité des hommes a en effet été primordiale durant la phase d'installation des ARS. Certaines personnes venaient de l'administration, d'autres du secteur médico-social, d'autres encore de l'assurance maladie ou du secteur privé. Dans ma région, le Nord-Pas-de-Calais, le directeur général de l'ARS est dorénavant un médecin, dont l'approche me semble excellente. La qualité du directeur général influe beaucoup sur les relations avec le personnel – cela a été souligné –, sur l'organisation et sur l'application du principe de subsidiarité. Elle engendre la nécessaire confiance; on n'insistera jamais assez sur ce point.

Cependant, cette extrême personnalisation des ARS pose la question de la démocratie sanitaire: c'est le deuxième point sur lequel je souhaite insister.

Dès le départ, nous avons eu le sentiment que la démocratie sanitaire était le parent pauvre de la réforme. Cela se confirme aujourd'hui. Notre collègue Gérard Roche soulignait ainsi, lors de son audition par Jacky Le Menn et Alain Milon en tant que représentant de l'Assemblée des départements de France, que, au sein des organes de démocratie sanitaire, les disparités de représentation entre les différents acteurs étaient patentées. Gérard Roche pensait à la représentation des départements, mais ce sont les collectivités territoriales dans leur ensemble qui sont insuffisamment représentées.

Lors de l'examen du projet de loi HPST, nous étions déjà largement intervenus pour défendre un certain nombre d'amendements visant à démocratiser le système de deux manières.

D'une part, nous souhaitions tempérer les pouvoirs du directeur général au sein même de l'ARS. Pour cela, nous proposons, comme le fait le rapport, de réformer le conseil de surveillance, en prévoyant d'abord que son président ne soit plus le préfet de région, mais soit élu en son sein. Dès lors, nous ne pouvons que soutenir la proposition du rapport de créer quatre collèges du conseil de surveillance et surtout d'élire le président de celui-ci au sein du collège des collectivités territoriales. Nous soutenons également la proposition de rendre plus collégiale la prise de décision au sein des ARS, en définissant explicitement les missions des comités exécutifs et des comités de direction; Alain Milon a insisté sur ce point.

D'autre part, nous proposons de mettre en œuvre une véritable démocratie sanitaire, en faisant de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, qui est l'instance de cette démocratie, un véritable organe de codécision en partenariat avec l'ARS. Pour nous, les CRSA ne doivent pas être exclusivement consultatives: elles doivent pouvoir voter le projet régional de santé.

Enfin, le troisième et dernier point sur lequel je souhaite insister concerne l'environnement institutionnel des ARS. La question peut être décomposée selon trois relations distinctes: la relation entre l'ARS et les collectivités, la relation entre l'ARS et l'État, la relation entre l'assurance maladie et l'État.

*Primo*, j'ai déjà évoqué la question de la relation entre l'ARS et les collectivités sous l'angle de la démocratie sanitaire, mais elle mérite de l'être également sous celui de la distribution technique des missions, dans la mesure où la réforme territoriale va bouleverser le système. Dans quel sens? Pour l'instant, mystère!

*Secundo*, concernant la relation entre les ARS et l'État, le rapport montre très bien que l'administration centrale n'a pas été réformée parallèlement à la mise en place des ARS. Il est proposé de nommer un secrétaire général à la santé et à l'autonomie, qui reprendrait les compétences actuelles du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales en ce qui concerne le pilotage des ARS. C'est une piste, mais je crois que le problème est beaucoup plus culturel qu'institutionnel. Comme ce fut le cas avec la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, en matière budgétaire, nous devons passer d'une logique de prescriptions à la fixation d'orientations stratégiques. Gérard Roche le faisait remarquer: en l'absence d'une telle révolution copernicienne, il n'y a rien d'étonnant à ce que la création des ARS ait eu un effet ambivalent, en particulier dans le domaine médico-social, dans la mesure où les directeurs généraux des ARS ont



avant tout été perçus comme des « commissaires du Gouvernement » chargés de répartir des enveloppes financières contraintes sans avoir à rechercher nécessairement la concertation. C'est cela qui doit évoluer.

*Tertio*, le rapport ouvre un vaste champ de réflexion sur la dichotomie entre assurance maladie et État. Comme Alain Milon vient d'ailleurs de le rappeler, lors de la discussion de la loi HPST, nous avons déposé un amendement, qui n'a malheureusement pas été adopté, visant à placer sous l'autorité de l'ARS les services informatiques des organismes d'assurance maladie de son ressort, afin qu'elle puisse disposer de toutes les informations utiles à l'accomplissement de ses missions, notamment pour agir en temps réel sur les parcours de santé. Cet aspect des choses sera-t-il, madame la ministre, véritablement traité dans la future loi sur la stratégie de santé? On peut le souhaiter; dans le cas contraire, voilà un bon sujet de travail pour la MECSS pour les mois à venir! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC, de l'UMP et du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je veux tout d'abord remercier les deux rapporteurs pour la qualité de leur travail. Ils ont su donner à leur rapport un titre pertinent, faisant référence à un déficit de confiance.

Madame la ministre, les parlementaires qui sont également membres d'un exécutif local – cela existe encore! – sont très préoccupés par le fonctionnement des conseils de surveillance et par les relations avec les ARS.

Lorsque vous étiez intervenue, en tant que députée, dans le débat sur la loi HPST, vous aviez dit l'essentiel: « L'ARS s'apparente davantage à une usine à gaz technocratique qu'à un chef d'orchestre capable de faire jouer ensemble les différents instruments du système de santé. [...] Au vu du projet, de la multiplicité des commissions prévues, des schémas à définir, des comités et autres conférences à réunir, le risque est que la vision technocratique qui a présidé à la définition de cette organisation ne se traduise [...] par des tâches administratives extrêmement lourdes. » Il me semble que votre prédiction s'est réalisée!

Aujourd'hui, nous sommes en présence d'un binôme –les binômes ont mauvaise presse, à l'heure actuelle! (*Sourires.*) – formé, d'un côté, de l'ARS, et, de l'autre, des conseils de surveillance. En tant qu' élu local, je constate que son fonctionnement est marqué par une absence de démocratie, masquée par une accumulation de procédures pseudo-démocratiques.

La transformation des ARH en ARS par la loi HPST manifestait une volonté, semble-t-il, de supprimer le clivage entre secteur public et médecine libérale. Nous sommes loin du compte...

Si les élus représentant les citoyens dans les conseils de surveillance, que ce soit au niveau de l'ARS ou à celui des centres hospitaliers, ne disposent pas d'un minimum d'informations et de pouvoir, face à des situations qui deviennent extrêmement compliquées – un cas de séquestration par des syndicalistes s'est produit voilà quelques jours –, à quoi bon les faire siéger au sein de ces instances? On ne saurait raisonnablement laisser les choses en l'état! La démocratie suppose que ceux que les citoyens ont élus pour les représenter disposent d'un minimum de moyens pour remplir leur mission.

Le gouvernement qui était en place à l'époque de l'élaboration de la loi HPST a fait le choix de donner beaucoup de pouvoir aux directeurs d'ARS. Mais, quand on a beaucoup de pouvoir, l'expérience enseigne qu'il faut savoir en user sans en abuser. Or, dans nombre de cas, un glissement vers l'abus de pouvoir a pu être constaté...

Nous avons certes besoin de lisibilité, de simplification, mais il me semble que nous devons faire en sorte que ceux qui sont investis de cet énorme pouvoir aient une connaissance du milieu de la santé leur permettant d'éviter de fixer des objectifs qui ne soient que technocratiques. Avoir le regard fixé sur la seule addition finale et utiliser tous les moyens pour atteindre un objectif chiffré n'est pas une bonne méthode pour maintenir, comme nous le souhaitons tous, un système de santé accessible au plus grand nombre possible de nos concitoyens, qui a longtemps été considéré comme exemplaire. Il faut en préserver l'équilibre, nous sommes tous d'accord sur ce point, mais en évitant de recourir à des procédures qui ont peu à voir avec la démocratie.

J'ai connu les conseils d'administration des hôpitaux, je siège aujourd'hui au conseil de surveillance de l'ARS; même si les situations peuvent présenter des différences selon les régions, il me semble urgent, madame la ministre, de modifier rapidement, comme vous l'avez annoncé, un système dont le fonctionnement est, à l'heure actuelle, inacceptable et insupportable dans un certain nombre de territoires! (*Applaudissements sur les travées du RDSE.*)

**M. Christian Bourquin.** Bravo! Nous nous associons à vos propos!

**M. le président.** La parole est à Mme Aline Archimbaud.

**Mme Aline Archimbaud.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission des affaires sociales, chers collègues, c'est avec un grand intérêt que j'ai pris connaissance du rapport sur les agences régionales de santé rédigé par Jacky Le Menn et Alain Milon au nom de la MECSS et de la commission des affaires sociales.

Les mesures nouvelles que nous votons font en effet trop peu souvent l'objet d'évaluations, or la création des agences régionales de santé fut une réforme d'ampleur inédite, qui fait encore beaucoup débat sur le terrain aujourd'hui.

Au cours de mes déplacements et de mes rencontres avec divers types d'acteurs de la santé, j'entends en effet souvent affirmer, dès que nous abordons une difficulté à laquelle il faut faire face, que les ARS et leur fonctionnement sont en cause. Manque de démocratie, démarrage difficile, éloignement du terrain, technocratie, cloisonnement, manque de moyens: la réputation des ARS souffre, même si elles ne doivent pas, pour autant, devenir les boucs émissaires pour toutes les difficultés du système de santé.

Ce rapport a le mérite de dresser un bilan objectif et sans concession de l'installation des ARS: mise en œuvre « à la hussarde » de la réforme, dysfonctionnements dans le pilotage national, coordination insuffisante de plusieurs administrations qui continuent de travailler « en tuyaux d'orgues », contre-pouvoirs externes trop limités, sentiment de malaise profond chez les personnels... Le constat est sévère!

Partageant ce dernier, je souscris à la plupart des propositions énoncées par les rapporteurs pour y remédier. Certaines me paraissent vraiment essentielles, comme celles de

renforcer les moyens d'action des ARS en matière d'organisation des soins de ville, de démocratiser le conseil de surveillance ou encore de consolider le FIR.

Revoir, comme le préconise le rapport, les modalités d'exercice des missions dans une logique d'accompagnement et d'appui des acteurs plutôt que de contrôle tatillon, voire écrasant et décourageant, est également indispensable.

Pour prolonger la réflexion, je souhaite aujourd'hui partager avec vous quelques analyses et propositions que j'ai moi-même formulées dans le rapport sur l'accès aux soins des plus démunis que j'ai remis au Premier ministre en septembre dernier.

Tout d'abord, il m'est apparu, au fil des auditions que j'ai menées, qu'au-delà du constat dressé depuis des années, rapport après rapport, de l'existence d'obstacles à la mise en œuvre de parcours de soins coordonnés et fluides, au-delà des espoirs importants placés dans la création des agences régionales de santé pour y remédier, un cloisonnement persistant et parfois dramatique demeure entre les champs sanitaire et social, rendant difficile la prise en charge globale des personnes et entraînant une discontinuité des interventions particulièrement défavorable aux personnes les plus fragiles, celles qui, précisément, ne disposent pas des ressources permettant de pallier les incohérences et les manques du système.

Si les objectifs d'offrir des parcours de soins coordonnés et une prise en charge globale ont déjà largement irrigué les formations initiales des professionnels concernés, les choses évoluent beaucoup moins vite s'agissant de l'exercice de leurs métiers respectifs.

Les professionnels du secteur social savent que santé et social sont étroitement imbriqués, mais ils avouent se trouver vite démunis face aux problèmes d'ordre médical ou sanitaire, tels que l'alcoolisme ou autres addictions, les carences et la malnutrition, les souffrances psychiques.

Les professionnels du monde sanitaire ont, quant à eux, conscience de l'impact des éléments sociaux, tels que l'emploi, le logement, la famille, la vie de couple, l'isolement, sur la santé physique et mentale des patients. Toutefois, très peu formés à ces problématiques, ils se sentent sollicités au-delà de leur rôle et sont plutôt à la recherche de relais sociaux, à l'image de ces médecins déclarant qu'ils ne sont pas des assistantes sociales et s'interrogeant sur le moment où le soin doit s'effacer derrière la prise en charge sociale.

Les ARS disposent en théorie des outils leur permettant de surmonter ce cloisonnement, au travers notamment de deux éléments du projet régional de santé : les programmes régionaux d'accès la prévention et aux soins des plus démunis, les PRAPS, d'une part, et les schémas régionaux d'organisation médicosociale, les SROMS, d'autre part. Or, sur le terrain, la situation n'évolue que très lentement, et les acteurs rencontrés déplorent plutôt la disparition de leurs interlocuteurs habituels des anciennes directions départementales de l'action sanitaire et sociale et leur remplacement par des chargés de mission intervenant sur des thématiques précises par le biais d'appels à projets vécus comme rigides et verticaux.

Au-delà de cet exemple, c'est toute une gouvernance territoriale qui doit achever sa mutation. Il faut également déterminer quel avenir et quelle orientation donner aux conférences territoriales. Il y a urgence.

Les axes d'amélioration portent, d'une part, sur le mode de fonctionnement des ARS, et, d'autre part, sur l'articulation avec les initiatives des collectivités territoriales de la politique mise en œuvre par les ARS.

Sur le premier point, si chacun s'accorde à saluer le travail accompli pour élaborer les différents schémas et programmes sur un mode participatif, tout comme la qualité des documents qui en résultent, beaucoup voient en eux des « cathédrales » empilant des objectifs théoriques et, finalement, assez peu précis quant à leur déclinaison pratique. À cet égard, je citerai une expression souvent employée par le responsable d'un réseau de grande taille de la région d'Île-de-France : « Et maintenant, on fait comment ? » C'est ce maillon, me semble-t-il, qui manque dans la chaîne.

En termes de méthode de mise en œuvre, précisément, la loi de juillet 2009 a fait de l'appel à projets une procédure quasiment incontournable en matière sociale et médico-sociale ; nombreux sont les porteurs de projet qui indiquent souffrir d'un système « descendant », dirigiste même, que les ARS ont la responsabilité d'animer. De fait, l'utilisation systématique de l'appel à projets ne favorise pas la créativité sociale ni l'émergence de réponses innovantes, et risque d'amener une standardisation des réponses apportées. Or les acteurs de terrain, qu'ils soient issus du monde associatif ou du monde professionnel, revendiquent de façon légitime un savoir-faire en matière de détection des besoins non satisfaits et de construction de solutions innovantes, bien en amont des évolutions de la réglementation. Je pourrais citer plusieurs exemples à cet égard, en termes d'approche transversale dans la lutte contre le cumul des inégalités en matière d'accès aux droits, de santé communautaire ou d'implication des patients.

Sur le second point, les ARS ont fort à faire pour articuler leur action avec les multiples initiatives des collectivités territoriales, dont il convient de souligner au passage le grand dynamisme. Celui-ci s'exprime, par exemple, dans le choix fait par plusieurs grandes régions d'intervenir, en dehors de leur champ traditionnel de compétence, sur des sujets tels que la prévention, l'aide aux étudiants boursiers, le soutien à l'installation des jeunes médecins ou l'appui au montage des projets de maisons de santé. À cela s'ajoute le dynamisme des municipalités et des agglomérations, qui multiplient également les initiatives.

Madame la ministre, nous espérons que la prochaine loi de santé publique nous permettra d'avancer sur tous ces sujets. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du RDSE.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Lenoir. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

**M. Jean-Claude Lenoir.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je tiens à mon tour à féliciter nos collègues Jacky Le Menn et Alain Milon, qui ont produit un rapport extrêmement intéressant.

Le travail que vous avez mené, chers collègues, l'a été de manière très ouverte : vous avez rencontré de nombreux interlocuteurs et la masse de documents que vous avez réunie dans ce rapport est particulièrement éclairante quant à la place, au rôle et au devenir des agences régionales de santé.

Notre collègue Jacques Mézard a estimé que le titre de ce rapport était révélateur de son contenu, mais il n'a repris qu'une partie de ce titre, celle qui évoque un « déficit de confiance ». Or le début de l'intitulé qualifie les ARS d'« innovation majeure ».

D'entrée de jeu, j'indiquerai que mon propos visera à souligner les points positifs de la vaste réforme qui a été engagée. Il faut d'ailleurs rappeler un fait que le rapport mentionne de manière trop succincte : cette réforme a été menée à partir d'une première étape qui a consisté en la création des agences régionales d'hospitalisation, les ARH. Cette création était l'un des points importants du plan Juppé de 1996.

La mise en place des directeurs d'ARH avait suscité une très forte inquiétude chez les élus de nos territoires. J'étais à l'époque président du conseil d'administration du centre hospitalier de ma ville, et je me souviens que l'annonce de la venue de ce directeur général nous avait plutôt alarmés. Son arrivée avait donné lieu à une sorte de cérémonie montrant combien nous respections sa fonction, mais nous avons compris, lorsqu'il est reparti, qu'il était un rouage essentiel et pouvait jouer un rôle très positif sur nos territoires.

Le rapport souligne trois points importants, rappelés tout à l'heure par Jacky Le Menn.

Premièrement, la création des ARS visait à renforcer l'efficacité de notre dispositif de soins. En effet, chacun est conscient que les politiques de santé ont un coût et que la recherche de l'efficacité est sûrement le meilleur moyen de maintenir les budgets dans des limites supportables.

Deuxièmement, la réforme renforçait la territorialisation. Il n'y a pas un membre de cette assemblée qui puisse contester l'intérêt de la présence de représentants de l'autorité publique sur un territoire plus restreint que le territoire national. Fouillant dans ma mémoire, je me souviens des rendez-vous compliqués que nous avons, au ministère de la santé, avec des fonctionnaires éminents devant lesquels nous devions plaider tel ou tel dossier relatif à un établissement auquel nous tenions. Aujourd'hui, les circuits sont plus courts et il faut s'en féliciter.

Troisièmement, cette réforme a opéré un décloisonnement des financements. La démonstration en a été faite ; je m'y rallie bien volontiers.

Cela dit, que faut-il penser du fonctionnement et du devenir des agences régionales de santé ?

Tout d'abord, la réussite d'une ARS doit beaucoup à la qualité de la personne qui en est le directeur général. Mon expérience personnelle influence sans doute mon opinion dans un sens que mes collègues n'approuveront peut-être pas tous, mais je dois avouer que j'ai connu d'excellents directeurs généraux – le dernier est parti trop vite, madame la ministre, mais on ne peut pas refuser des promotions ; quoi qu'il en soit, je suis certain que son successeur fera aussi bien !

Quelle est la clé du succès ? C'est tout simplement le lien étroit établi entre l'autorité publique et les élus. Souvent, je le dis sans fard, les élus locaux sont pour partie jugés sur leur capacité à permettre à leur établissement hospitalier de bien fonctionner : si celui-ci connaît des difficultés, s'il est en déficit, si un service doit être remis en cause, c'est davantage l'élu que le directeur de l'établissement qui fera l'objet de sévères critiques de la part de la population. Or nous avons

aujourd'hui un lien de confiance avec le directeur général. L'expression « déficit de confiance », qui a été utilisée dans un sens précis, visant la confiance à l'intérieur du système, ne doit donc pas nous tromper sur une réalité : le lien de confiance avec les élus existe.

Évidemment, le directeur général est une autorité importante dans la région, quelle que soit sa personnalité. Au moment de la discussion de la loi HPST, on avait qualifié les directeurs généraux des ARS de « superpréfets ». Les préfets se sont d'ailleurs inquiétés de voir arriver ces personnalités nouvelles dans le paysage administratif.

Aujourd'hui, l'autorité des directeurs généraux doit continuer à s'affirmer. Pour cela, madame la ministre, il faut prendre en compte le décalage existant entre l'action transversale d'un directeur général d'ARS sur le terrain et l'organisation du ministère. Sur ce point, je souscris entièrement à la proposition du rapport consistant à rendre plus cohérentes les actions des ministères concernés, afin que le directeur général de l'ARS qui hérite de la totalité de leurs prérogatives sur le territoire puisse travailler également en cohérence.

Par ailleurs, il est important de rappeler qu'il appartient aux pouvoirs publics, en particulier au Gouvernement, de fixer les orientations stratégiques en matière de santé. Le directeur général de l'ARS, quelles que soient ses qualités, est appelé quant à lui à décliner ces orientations. Il est vrai que, du fait de sa proximité du terrain, le directeur général est amené à faire remonter un certain nombre de projets et de requêtes et à s'impliquer lui-même dans ces projets. Il est cependant utile de rappeler que le Gouvernement doit fixer les orientations stratégiques, fonction pour laquelle il a toute légitimité.

Ensuite, il faut faire en sorte que tous les moyens soient donnés au directeur général. Je sais qu'un certain nombre d'entre eux estiment que la gestion des crédits de l'assurance maladie devrait être transférée aux agences régionales de santé, et je pense que ce point de vue doit être affirmé. Les ARS doivent également disposer de moyens humains qui leur permettent d'assumer leurs fonctions.

De ce point de vue, madame la ministre, nous ne pouvons que nous faire l'écho d'une forte interrogation par rapport à la réforme territoriale. Je viens d'une région modeste, la Basse-Normandie, sur laquelle les feux de l'actualité se sont dirigés à la fin de la semaine dernière et qui va rejoindre sa sœur jumelle, la Haute-Normandie. Ce mariage consanguin nous convient parfaitement. Cependant, je vois se dessiner à côté des régions extrêmement vastes, par exemple avec la fusion annoncée des régions Centre, Limousin et Poitou-Charentes. Le directeur général de l'ARS de cette future région sera-t-il en mesure de répondre aux attentes des élus aussi bien que ses collègues l'ont fait jusqu'à présent, y compris dans votre région, madame la ministre ? La question mérite d'être posée. Pour ma part, je ne suis absolument pas convaincu que la réponse soit positive.

Enfin, le directeur général de l'ARS doit pouvoir s'appuyer sur un conseil de surveillance élargi. La proposition a été faite dans le document qui nous a été présenté. Il est vrai qu'il faut « démocratiser » – le mot a été utilisé – les procédures et les lieux de rencontre entre les différents acteurs, parmi lesquels figurent les élus. Ceux-ci revendiquent non pas une responsabilité dans le domaine de la gestion, mais une participation à la prise de décision. De ce point de vue, les directeurs généraux d'ARS, quand ils ont su le faire, ont conclu des contrats locaux de santé avec les territoires qui permettent



aux élus de disposer, pour les années qui suivent, d'orientations pratiques à mettre en œuvre. Ces contrats locaux me paraissent très pertinents ; il faut les maintenir.

Une autre question se pose à l'intérieur du territoire des ARS : celle de l'articulation des conférences régionales de la santé et de l'autonomie avec les conférences de territoire. La cohérence entre ces deux instances n'est pas assurée et on peut même se demander si les conférences de territoire ont encore un sens au regard de l'objectif de cohérence des différentes initiatives prises dans une région.

Telles sont les observations que je souhaitais formuler à cette tribune, madame la ministre. Le devoir de l'amitié m'impose d'évoquer devant vous une question soulevée par un de nos collègues, vice-président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, la CNIS. Une coordination est nécessaire entre tous les acteurs, qu'il s'agisse des ambulanciers, des pompiers, etc. La CNIS a donc envoyé un certain nombre de questionnaires : aucune réponse ne lui est parvenue des centres départementaux d'incendie et de secours, paraît-il sur consigne très stricte des pouvoirs publics, au motif que le ministère de l'intérieur s'occuperait de ces questions. Or l'objectif de cette démarche était uniquement d'améliorer la coordination. Je vous signale donc ce problème, car un vif mécontentement s'est exprimé au sein de la CNIS, y compris à la suite d'une intervention de votre part lors d'une conférence avec les urgentistes, où vous n'auriez pas abordé cette question. Mon collègue m'a demandé d'évoquer ce sujet à la tribune, mais vous n'êtes pas obligée de répondre tout de suite.

Enfin, madame la ministre, puisque mon temps de parole a expiré, je me limiterai à vous recommander d'être présente dans les débats sur la réforme territoriale. En effet, les propos plutôt positifs – et tout à fait sincères – que j'ai tenus aujourd'hui sur la façon dont la politique de santé est organisée sur les territoires risquent d'être battus en brèche par les dégâts résultant de l'élargissement sans fin des territoires régionaux ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Cohen.

**Mme Laurence Cohen.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je me félicite de l'organisation de ce débat sur les agences régionales de santé, sur la base d'un rapport de qualité établi par nos collègues Jacky Le Menn et Alain Milon. J'espère qu'il nous permettra d'esquisser des pistes d'évolution.

Pouvoir disposer d'une gestion décloisonnée de l'offre de soins, associant la médecine de ville, la médecine hospitalière, la pharmacie et la biologie médicale, est évidemment une bonne chose. Assurer une coordination entre des secteurs qui cohabitaient tout en s'ignorant constitue donc une mesure positive.

Cependant, dans la pratique, la mise en place des ARS et de cette gestion décloisonnée a surtout été un prétexte pour réduire l'offre de soins hospitaliers, au travers de la mise en œuvre d'un objectif national des dépenses d'assurance maladie toujours largement insuffisant.

La création des ARS, disposition majeure de la loi Bachelot, a bouleversé notre paysage hospitalier. Pour notre part, nous sommes convaincus que l'échelon régional est pertinent pour construire une politique de santé répon-

dant aux besoins des populations. Alors, si l'échelon d'intervention est le bon, c'est bien la conception même des ARS qui pose problème.

Cette conception est hautement politique puisque, faut-il le rappeler, les ARS sont le bras armé de la loi HPST, élaborée pour réduire les dépenses publiques et rentabiliser la santé en transformant l'hôpital en entreprise. La loi HPST, c'est la RGPP de la santé ! Or, malheureusement, le changement de majorité n'a induit aucune remise en cause de cette conception. Les missions, les objectifs des ARS demeurent identiques, avec des directeurs d'ARS, nommés pour la plupart sous le précédent gouvernement, qui continuent à appliquer avec zèle des politiques de réduction drastique des dépenses de santé.

Si nous souscrivons à plusieurs des critiques formulées dans le rapport d'information sénatorial, nous regrettons que l'analyse ne porte pas sur les conséquences des politiques mises en œuvre par les ARS au sein des établissements hospitaliers. Ce sujet pourrait d'ailleurs faire l'objet d'un autre rapport d'information. En effet, il est bien évident que de la conception et de la gestion interne des ARS découlent les conditions de travail des salariés, les conditions d'accueil des patients, la démocratie sanitaire locale.

Or, les personnalités que nous avons auditionnées, notamment les représentants des organisations syndicales, ont dénoncé avec force l'absence de concertation, la souffrance au travail des personnels, la non-reconnaissance de ceux-ci et la perte de sens des tâches qui leur sont confiées.

Chaque ARS a ses règles de fonctionnement propres : où est la cohérence de la politique de santé nationale ? J'ai d'ailleurs pu constater, en avril dernier, lors d'un déplacement en Espagne effectué avec une délégation sénatoriale de la commission des affaires sociales, les effets pervers de la régionalisation, laquelle se traduit par une grande disparité de l'offre de soins selon les moyens des régions.

Nous l'avons dit – notamment Guy Fischer et François Autain lors des débats sur la loi HPST –, et cet avis est largement partagé, les directeurs des ARS sont des « super préfets » sanitaires aux pouvoirs exorbitants. Parallèlement, il n'y a aucun contre-pouvoir possible, ce que confirme le rapport sénatorial.

Le conseil de surveillance pose également question. Nous partageons le diagnostic, formulé lui aussi dans le rapport sénatorial, selon lequel le conseil de surveillance ne serait qu'une coquille vide, avec un poids excessif de la technocratie.

Nous appuyons en outre la proposition des rapporteurs de garantir davantage de concentration interne et plus de transparence dans les modalités d'exercice du pouvoir. Sans prise en compte de l'expertise des personnels, on aboutit dans de trop nombreux cas à des gâchis humains et financiers.

Je ne citerai qu'un exemple à cet égard, très emblématique et particulièrement d'actualité, celui de la maternité des Lilas. L'ARS a décidé de transférer cette maternité à Montreuil, au mépris de la spécificité du projet médical des Lilas, des décisions des différentes instances représentatives s'opposant au transfert, de la mobilisation des personnels et des élus, de l'engagement pris par le Président de la République !

Comment ne pas évoquer également l'Hôtel-Dieu ou encore, dans le Val-de-Marne, la lutte pour le maintien de la chirurgie cardiaque à l'hôpital Mondor, recommandé par deux rapports de l'IGAS, l'Inspection générale des affaires sociales ?

Alors oui, il faut apporter de profonds bouleversements à cette conception technocratique des ARS ! Pour le groupe CRC, il ne s'agit ni de revenir à la période antérieure aux ARS, ni de préconiser le *statu quo*.

La première mesure que nous pourrions proposer, conforme d'ailleurs à l'esprit du rapport sénatorial, serait de remplacer le conseil de surveillance de l'ARS par un conseil d'administration aux missions élargies, qui pourrait réellement décider des orientations. Ainsi, aucune voix ne serait prépondérante, et le fonctionnement des ARS s'inscrirait dans une logique ascendante, et non descendante.

Je profite de cette occasion pour dire un mot sur le conseil de surveillance des hôpitaux eux-mêmes, dont la composition et le rôle nous interrogent également. Se substituant au conseil d'administration présidé par un élu local, une gouvernance toute autre est désormais en place, l'organe de décision étant un directoire présidé par le directeur, nommé par décret.

Nous pouvons aussi nous interroger sur le statut même d'établissement public administratif des ARS, quelque peu hybride ; on ne peut plus parler de services déconcentrés de ministères. Les directeurs généraux, même ceux qui sont issus de la fonction publique, ne sont pas nécessairement des fonctionnaires... L'État confie à une structure qui relève pour l'essentiel du droit privé la mise en œuvre d'une mission régaliennne et la répartition de l'argent socialisé, et ce sans contrôle démocratique !

Quant aux institutions représentatives du personnel, outre qu'elles ne sont ni celles de la fonction publique ni celles du secteur privé, elles marquent un recul par rapport à l'existant.

Un autre sujet d'interrogation tient aux missions des ARS, qui ont pour vocation première de veiller au strict respect de l'ONDAM. Or d'autres mécanismes contribuent également au respect de cet objectif, comme l'instauration – que nous avons contestée – des mécanismes d'appel à projets dans le secteur médicosocial ou la gestion du risque par l'ARS, et non plus par l'assurance maladie. Là encore, nous nous étions opposés à ce que l'ARS soit toute-puissante en la matière, considérant qu'il fallait impérativement distinguer les organismes qui opèrent une séparation entre régulation du système et organisation de l'offre de soins. La « gestion des risques » elle-même étant devenue un élément de la réduction de la dépense publique, l'assurance maladie est, de fait, totalement dépendante des ARS ! On s'éloigne de plus en plus de la sécurité sociale issue du programme du Conseil national de la Résistance.

À rebours de la logique prévalant actuellement, nous affirmons la nécessité de renforcer la gestion démocratique et de redonner tout son sens à la démocratie sanitaire et sociale.

Pourquoi ne pas envisager une procédure d'alerte pour le cas où le conseil de surveillance de l'ARS ne peut que constater l'insuffisance de son budget par rapport aux besoins qu'elle estime nécessaire de satisfaire ?

Pourquoi ne pas renforcer le rôle des élus locaux, en confortant les pouvoirs des conférences régionales de la santé et de l'autonomie, de telle sorte qu'elles ne se bornent plus à concourir à la mise en œuvre de la politique

régionale de santé en donnant des avis sur les modalités d'élaboration de celle-ci, mais qu'elles soient le lieu de cette élaboration ? Ainsi, la validation du PRS pourrait être soumise à avis positif de sa part.

Enfin, nous proposons d'instaurer aux niveaux local, régional et national des instances tripartites destinées à devenir de véritables contre-pouvoirs face aux directeurs généraux des ARS : elles seraient composées par tiers de représentants des usagers, de professionnels et d'élus. La mission de ces instances serait de recenser les besoins de santé en fonction des territoires et d'alerter en cas de couverture insuffisante de ces derniers.

En conclusion, cinq années après le vote de la loi HPST, des regroupements, des fusions d'établissements, ignorant le besoin de proximité des populations, viennent confirmer nos inquiétudes. Si la création de « super régions » envisagée par le Gouvernement allait à son terme, le mot même de proximité n'aurait plus aucun sens !

Il est indispensable et urgent d'évaluer la politique mise en œuvre par les ARS. Il est impératif d'inverser la logique suivie à l'heure actuelle, reposant sur des considérations comptables, en mettant les ARS au service de la satisfaction des besoins de santé des populations.

C'est cette vision que j'ai voulu partager avec vous cet après-midi et que je développerai, avec mon groupe, lors des débats que nous aurons ici sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificatif et sur le projet de loi de santé publique. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Maurice Antiste.

**M. Maurice Antiste.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'organisation de ce débat sur les agences régionales de santé est une heureuse initiative, car elle m'offre l'occasion de saluer l'action d'une instance dont je peux apprécier l'efficacité, tout en mettant en exergue les difficultés qu'elle doit surmonter, à divers degrés.

Tout d'abord, il m'apparaît que les missions dévolues aux ARS – mise en œuvre du projet médical de territoire, organisation de la permanence des soins, définition des priorités en matière de prévention et dans le secteur de l'offre médicale – sont assumées par celles-ci avec détermination et efficacité, dans un cadre de démocratie participative, en s'appuyant sur des outils et dispositifs innovants.

À ce titre, il faut citer le projet régional de santé, qui planifie et programme les projets au niveau régional, la contractualisation avec les établissements et les professionnels de santé, les appels à projets, qui favorisent la réalisation d'actions en fonction de besoins de santé et médicosociaux identifiés, l'action innovante de l'animation territoriale, consistant à accorder l'action des différents acteurs de terrain, dans une logique de construction des parcours de santé.

Toutefois, ce bilan positif ne doit pas occulter les nombreuses difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs compétences par les ARS. Qu'il me soit permis de les évoquer succinctement.

En matière d'hospitalisation sous contrainte, le contrôle de légalité est effectué par les ARS pour le compte des préfets et sans valeur ajoutée, alors qu'il serait plus judicieux que cette fonction soit directement dévolue aux services du contrôle de légalité des préfetures.

La garantie de la couverture médicale n'est pas toujours assurée, en raison de la fermeture des cabinets des médecins libéraux à dix-neuf heures du lundi au vendredi et dès treize heures le samedi.

Des maisons médicales de garde ont donc été mises en place pour répondre aux besoins des patients dans ces créneaux horaires. Toutefois, certains médecins refusent d'assurer ce service. Le préfet a la faculté, mais non l'obligation, de pallier les refus en recourant à des réquisitions. Par souci d'efficacité, ne serait-il pas préférable de transférer au directeur général de l'ARS ce pouvoir de réquisition, puisqu'il agit pour le compte de l'État ?

Pour ce qui concerne la formation dans les secteurs sanitaire, social et médicosocial, on constate qu'il n'y a pas de concordance garantie entre la planification de l'offre de soins médicosociale et la politique de formation mise en place par le conseil régional. Une mise en cohérence s'impose donc !

La gestion des crédits alloués à la politique du handicap, tout comme les autorisations, relève de deux autorités, l'ARS et le conseil général. Ne faudrait-il pas aller au bout de la décentralisation du secteur médicosocial, dans une logique de cohérence institutionnelle ?

Par ailleurs, la fongibilité des crédits entre le sanitaire, le médicosocial et la prévention se révèle très limitée, dans la mesure où certaines dotations sont au préalable fléchées. L'instauration de passerelles administratives et financières plus ambitieuses permettrait d'induire une indispensable souplesse de gestion.

Les ARS sont confrontées à un problème de gouvernance avec la cellule inter-régionale d'épidémiologie, la CIRE. Le personnel de la CIRE, qui dispose d'un statut spécifique, relève de l'autorité scientifique de l'Institut de veille sanitaire, l'INVS, ce qui peut engendrer des problèmes de cohérence dans l'exploitation des données de la veille sanitaire et dans la gouvernance des plateformes de veille et de sécurité sanitaires. Afin de prévenir tout dysfonctionnement, il conviendrait d'intégrer ce personnel à l'ARS, tout en préservant la nécessaire caution scientifique de l'INVS.

L'assurance maladie dispose d'un système d'information autonome, de sorte que ses données ne peuvent être globalement exploitées par les ARS, faute d'interconnexion. Une synergie entre les différents systèmes devra donc être développée.

L'ARS est issue de la fusion de nombreuses institutions, ce qui induit la coexistence de statuts différents au sein du personnel, et partant celle de grilles de rémunération et d'avantages sociaux disparates. Cet élément est un frein à l'engagement de ceux dont les revenus sont moindres. Une harmonisation des statuts s'impose, au nom de l'équité.

Par-delà les difficultés que je viens d'évoquer et qui sont communes à l'ensemble des ARS, l'agence de la Martinique, tout spécialement, est confrontée à des problèmes particuliers. Le contexte économique et social précaire entraîne des conflits sociaux fréquents, anormalement longs, paralysants, qui affectent lourdement la continuité de la politique des soins et fragilisent l'action en direction des publics les plus fragiles : les personnes âgées, dont le nombre croît rapidement, les dialysés, les insuffisants respiratoires.

Le positionnement géographique au sein du bassin caribéen a conduit, du fait de l'attractivité d'une offre de soins de qualité, à développer une politique internationale de soins, propice à la valorisation de nos savoir-faire. Cet atout induit une charge de travail supplémentaire.

En outre, la Martinique enregistre un retard en matière d'infrastructures dédiées aux seniors, ce qui n'est pas sans incidences sur l'évolution des besoins. Le poids de l'aide sociale liée à la précarité – un quart de la population bénéficie de la CMU, la couverture maladie universelle – affecte fortement les budgets des collectivités, qui, de ce fait, disposent de moins de capacités d'investissement pour développer l'offre sanitaire et médicosociale.

Enfin, il faut souligner l'existence d'un déficit de médecins libéraux plus important que celui qui est observé sur le territoire hexagonal.

Ces problématiques multiples méritent un examen attentif, afin de permettre aux ARS de mieux assurer leurs précieuses missions.

En conclusion, je tiens à féliciter à mon tour les rapporteurs pour la qualité de leur travail. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

**M. le président.** La parole est à M. Raymond Vall.

**M. Raymond Vall.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je n'ai pas de grief particulier contre les agences régionales de santé. Dans ma région de Midi-Pyrénées, le dialogue avec l'ARS est plutôt constructif.

Cela étant, pour ma part, je n'avais pas voté la loi HPST, en raison de la menace qu'elle faisait peser sur les hôpitaux locaux. D'ailleurs, je ne résiste pas à la tentation de citer les propos que m'avait adressés la ministre de la santé de l'époque, Mme Roselyne Bachelot, en réponse à un amendement que j'avais déposé sur ce texte : « Je tiens à vous rassurer complètement, monsieur Vall. Cette unification du statut juridique, fort utile par ailleurs, permet aux hôpitaux locaux de garder leur mode de fonctionnement. M. le rapporteur vient d'évoquer la dénomination de "centre hospitalier", mais les établissements pourront parfaitement garder, s'ils le souhaitent, celle d'"hôpital local" : on ne leur mettra pas de brodequins d'acier ! »

Sous le bénéfice de ces explications et compte tenu des assurances qui m'avaient été données, j'avais retiré mon amendement. Or cette question se pose à nouveau dans le cadre des schémas territoriaux, lesquels ont été décrits avec talent par Jean-Claude Lenoir et par d'autres orateurs.

Vous le savez, madame la ministre, l'application de la T2A aura des conséquences importantes, souvent négatives. Décidée en 2010, elle a été reportée trois fois, notamment en 2015 et 2016, pour ce qui concerne les soins de suite et de réadaptation. Surtout, dans son rapport de septembre 2013, la Cour des comptes annonce une véritable catastrophe : elle prédit que 90 % des hôpitaux locaux, soit 290 sur 320, seront menacés, en particulier s'agissant de l'exercice de la médecine. Pourtant, il était précisé initialement à l'article 8 du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires que l'ARS autoriserait l'exercice de la médecine adapté à l'établissement de santé local. Cela revenait à reconnaître une différence selon que la médecine est exercée en milieu rural ou en milieu urbain.



Les chiffres sont accablants. Les simulations de recettes attendues au titre de la T2A, à activité constante, réalisées par les agences régionales de santé, comme par l'ATIH, l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, mettent en lumière que seule une minorité d'établissements maintiendrait leur niveau de recettes.

Au vu de ce rapport, l'ANCHL, l'Association nationale des centres hospitaliers locaux, a lancé un appel. Cette association a en effet évalué les dotations accordées aux unités de médecine des hôpitaux locaux à environ 690 millions d'euros. Le passage à la T2A fait espérer, de manière très théorique, une économie sur ce montant de 10 %, soit 70 millions d'euros. En contrepartie, 2 300 emplois directs sont menacés. Et si les établissements de proximité ferment de façon effective, ce sont 15 000 emplois qui seront supprimés !

Au total, cela représente peu d'économies, mais beaucoup de traumatismes pour les personnes âgées, contraintes, aux moindres maux, de se rendre aux urgences. Il n'y aura plus de service d'accueil spécialisé pour se remettre après une intervention chirurgicale. En bref, les dégâts dans la ruralité seront considérables.

Je constate que l'on prévoit, dans certains cas, des dérogations exceptionnelles fondées sur l'évaluation de l'isolement géographique. Je pose la question : les zones rurales ne sont-elles pas isolées géographiquement ?

Je ne tournerai pas autour du pot : la disparition des hôpitaux locaux, dont certains ont fait l'effort de fusionner et qui comptent entre trente et cinquante lits de médecine, ou quarante lits de soins de suite ou de réadaptation, alors que ces établissements sont indispensables dans le cadre de la nouvelle réforme territoriale – laquelle est basée sur la relation directe, s'agissant de la ruralité, entre les régions et l'intercommunalité –, aggravera davantage encore la désertification médicale. Que deviendront ces bassins de vie de 20 000, 30 000 ou 40 000 habitants sans leur hôpital rural ? Et je ne parle pas des maisons de santé, qui permettent une articulation indispensable entre la médecine libérale et les hôpitaux locaux !

Madame la ministre, je vous invite à venir visiter quelques-uns de ces hôpitaux locaux. (*Mme la ministre des affaires sociales et de la santé fait un geste d'agacement.*) Je vous en conjure : adapter la T2A en prévoyant une modulation pour les hôpitaux locaux. L'existence de 320 établissements en dépend !

Il convient tout de même de rappeler que la santé est une compétence essentielle de l'État, qui doit s'exercer sur tous les territoires, y compris dans les zones rurales. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

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

**Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, ce débat sur les agences régionales de santé est très intéressant, car il soulève la question des besoins sanitaires de nos concitoyens et la façon dont on y répond au plus près des territoires.

Je salue donc l'initiative que vous avez prise, et je remercie MM. Le Menn et Milon pour la qualité de leur travail, dont personne ne s'étonnera, tant est grande leur connaissance des enjeux de santé. Dans leur rapport, ils mettent en lumière l'apport qu'a représenté la création des agences régionales de santé dans le pilotage de nos politiques de santé – cet apport

est incontestable –, mais il montre aussi les limites de la réforme qui a été menée, liées notamment aux conditions de mise en place de ces agences. Ces limites, il convient aujourd'hui d'y apporter une réponse.

Pour engager la modernisation des agences régionales de santé, il nous faut avoir à l'esprit que leur création n'est pas tombée du ciel : elle est le fruit d'une histoire. Ces agences sont en effet les héritières d'un processus de régionalisation progressive de notre organisation des soins, qui a pris son essor en 1991 avec l'instauration des schémas régionaux d'organisation sanitaire et la mise en place des comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale. La création des agences régionales de santé, en 2009, a marqué une nouvelle étape dans cette démarche.

Depuis deux ans, le Gouvernement a mis les agences régionales de santé au service de la modernisation de notre système de santé. Leur rôle – je reviendrai tout à l'heure sur les réussites et les moindres satisfactions – est de renforcer la territorialisation et le décloisonnement de nos politiques.

C'est vrai, madame Cohen, que les agences régionales de santé ont un statut spécifique, y compris sur le plan administratif, mais, comme plusieurs orateurs l'ont dit, elles doivent à la fois décliner une politique nationale et répondre à une préoccupation territoriale. C'est bien cela leur spécificité, et je reviendrai ultérieurement sur les propos de M. Lenoir.

Selon moi, la question n'est donc pas de savoir si le statut doit être remis en cause. L'enjeu, c'est ce double objectif de mise en œuvre d'une politique nationale et de prise en compte des objectifs locaux. Nous devons nous demander si nous avons les meilleures chances de l'atteindre et si nous nous donnons les bons moyens pour y parvenir. Et si je souhaite l'élaboration d'une nouvelle loi, c'est parce que nous devons aller plus loin !

Pour remplir ces missions, les agences régionales de santé disposaient en 2013 d'un budget de fonctionnement de 1,2 milliard d'euros et d'un budget d'intervention d'un peu plus de 3,4 milliards d'euros, dont 3,1 milliards d'euros au titre du Fonds d'intervention régional.

Derrière ces chiffres, il y a aussi des hommes et des femmes qui participent chaque jour à la mise en œuvre de la politique que je définis. Ainsi, les agences régionales de santé regroupent environ 9 000 agents – de 77 pour la Guyane à un peu moins de 1 200 pour l'Île-de-France –, selon la taille des agences et des territoires, pour accomplir des missions aussi diverses que la prévention, la veille et la sécurité sanitaires, la santé environnementale, la régulation de l'offre de soins de ville, l'encadrement et l'accompagnement de la politique hospitalière, l'organisation du secteur médicosocial, le suivi des professionnels de santé sur les territoires ou encore l'animation des instances de démocratie sanitaire, ces dernières permettant de recueillir les besoins des usagers.

Ainsi, ce sont des professionnels extrêmement divers qui s'engagent au quotidien : médecins, pharmaciens, ingénieurs du génie sanitaire, inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, spécialistes de l'organisation de l'offre de soins, contrôleurs de gestion, ... Venant de services de l'État ou de la sécurité sociale, ces professionnels ont des histoires et des parcours très différents, c'est ce qui fait la richesse du dispositif, mais c'est ce qui explique aussi les difficultés qu'ils peuvent rencontrer. Issus d'horizons divers et ayant des histoires administratives différentes, ces professionnels sont en effet confrontés à des statuts pluriels ; j'y reviendrai.

Grâce à ces équipes, à leur implication et à leur mobilisation, nous avons réalisé depuis deux ans des progrès importants. Je pense notamment au développement de la contractualisation entre les agences régionales de santé et les établissements de santé, au rôle d'impulsion des agences dans la mutualisation au service d'une meilleure prise en charge des patients.

Je veux rappeler, par exemple, que ce sont les agences régionales de santé qui ont porté la mise en œuvre du pacte territoire-santé, que j'ai présenté afin de lutter contre les déserts médicaux. Dans ce cadre, une attention particulière est portée à chaque territoire, en particulier à la Martinique, monsieur Antiste. C'est précisément parce qu'il existe une déclinaison régionale que nous avons prévu un bloc d'objectifs spécifiques pour l'outre-mer et les moyens qui permettront de les atteindre.

Je tiens à saluer l'action des agences régionales de santé, qui ont fait preuve d'un grand dynamisme pour la mise en place des bourses en direction des étudiants en médecine, en contrepartie de leur engagement à exercer dans des territoires sous-dotés. Elles ont également montré leur engagement pour le déploiement du dispositif, que le Parlement a adopté, en faveur des praticiens territoriaux de médecine générale, lequel vise à favoriser l'installation de jeunes professionnels dans ces territoires sous-dotés. Ce dispositif, plébiscité par les jeunes médecins, je l'ai reconduit pour 2014. À la fin de l'année, ce sont 400 nouveaux médecins, notamment des jeunes femmes, qui s'installeront dans nos territoires, en particulier en zone rurale.

Dans le cadre de ce pacte, se pose aussi la question de la coordination et de la prise en charge des interventions d'urgence. Monsieur Antiste, vous avez insisté sur l'organisation de la permanence des soins, à laquelle je suis très attentive. C'est bien parce que la permanence des soins doit être coordonnée qu'il faut veiller à la prise en charge des urgences.

Je sais, monsieur Lenoir, qu'il y a un enjeu autour de l'articulation entre les urgentistes médecins hospitaliers et les services départementaux d'incendie et de secours. Mon directeur de cabinet a reçu, aujourd'hui même, les responsables de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers. Je crois pouvoir dire qu'un dialogue constructif s'est engagé. Une méthode de travail commune au ministère des affaires sociales et au ministère de l'intérieur sera rapidement proposée pour traiter des questions liées à cet enjeu tout à fait fondamental.

**M. Jean-Claude Lenoir.** C'est une bonne chose !

**Mme Marisol Touraine, ministre.** Grâce au pacte territoire-santé ainsi qu'à d'autres actions, nous avons franchi des étapes majeures pour aller vers une meilleure organisation de notre système de santé. J'évoquerai ainsi les expérimentations de parcours de personnes âgées en risque de perte d'autonomie – qu'on appelle maintenant presque communément les PAERPA –, qui améliorent la coordination des différents intervenants autour de ces personnes et préfigurent les parcours que je souhaite voir mis en place dans le cadre du projet de loi dont je présenterai prochainement les orientations.

Cela étant, comme l'ont souligné MM. Le Menn et Milon, des difficultés subsistent, et elles appellent des réponses précises. Ces difficultés ont d'ailleurs été relevées par plusieurs intervenants.

Je le répète, selon moi, le premier enjeu reste celui du décloisonnement de la prise en charge sanitaire et médico-sociale des personnes et son articulation avec les politiques de prévention et d'accompagnement social.

Lorsque je siégeais à l'Assemblée nationale, tout comme vous, monsieur Lenoir,...

**M. Jean-Claude Lenoir.** Je me souviens de ce que vous disiez lorsque nous étions tous deux députés ! (*Sourires.*)

**Mme Marisol Touraine, ministre.** ... le débat, qui a eu lieu aussi au Sénat, portait sur le fait de savoir comment nous pouvions, pour reprendre l'expression consacrée à l'époque, en finir avec l'organisation « en silo ».

Nous devons constater que si la création des agences régionales de santé a permis de franchir une étape très importante dans la mise en place de ce décloisonnement, nous ne sommes pas allés au bout du chemin. Cela tient notamment au financement de chacune des missions qui existent aujourd'hui. Nous devons donc aller plus loin – M. Mézard l'a également souligné.

Je maintiens l'analyse que je faisais à l'époque : les agences régionales de santé, telles qu'elles nous étaient alors proposées, relevaient davantage d'une logique administrative que de la volonté de construire des projets de santé et de décloisonner. Je le répète, en matière de décloisonnement, nous devons aller plus loin.

Pour autant, j'ai toujours soutenu la régionalisation des politiques de santé, mais à condition qu'elle se fasse dans un cadre national. Je rappelle que j'avais voté pour la mise en place des agences régionales de santé.

J'entends bien ici les questions qui se posent sur la place des différents acteurs de santé, comme celle des professionnels libéraux en lien avec la permanence des soins ou celle des hôpitaux locaux, dont M. Vall a parlé. Je veux d'ailleurs lui rappeler, même s'il le sait très bien, que le Parlement a voté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale une adaptation de la tarification à l'activité pour permettre la prise en considération de facteurs spécifiques, avec la mise en place d'une tarification pour les parcours de soins au sein de l'hôpital – dont j'indique à Mme Cohen qu'elle me semble très importante pour prendre en compte la spécificité du service public hospitalier – et un financement particulier en direction de certains établissements.

Pour ma part, je considère que les hôpitaux locaux sont un maillon indispensable de la prise en charge dans nos territoires. Comment demander à des professionnels libéraux de s'installer dans les territoires ruraux si, dans le même temps, nous ne permettons pas le déploiement des actions et des missions des hôpitaux locaux ?

Par ailleurs, le rapport aborde le sujet du pilotage national des agences. Il existe en effet un enjeu fort d'animation et de cohérence du réseau des agences régionales de santé. En 2013, j'ai donc fait le choix de créer un poste de secrétaire général adjoint du ministère des affaires sociales, ainsi qu'un poste de chef de service. Il leur revient d'assurer le pilotage de la stratégie nationale de santé et des agences régionales de santé. Cela permet une meilleure articulation du travail des ministères sociaux.

Monsieur Le Menn, je partage votre souci de conforter le conseil national de pilotage ; cette instance, unique dans notre paysage administratif, a changé les modes d'action des administrations publiques. Vous avez exprimé des insatis-

factions ou des impatiences au sujet de cette structure de pilotage, mais reconnaissez que, par rapport à ce qui existe dans le reste de l'administration, elle constitue une avancée importante.

Plus largement, le projet de loi de santé publique contiendra des dispositions concrètes afin de prendre acte de l'implantation durable des agences régionales de santé dans nos territoires.

J'en viens maintenant à la question des missions confiées aux agences régionales de santé. Ces missions, nombreuses, je l'ai dit, il ne s'agit pas de les opposer entre les unes aux autres. Je souscris donc à votre recommandation, monsieur le sénateur, de stabiliser le champ actuel des missions des agences régionales de santé.

Je partage aussi votre préoccupation de donner aux agences régionales une feuille de route claire et de concentrer leur travail sur les missions à plus forte valeur ajoutée pour la bonne organisation de notre système de santé. Je souhaite – je réponds ainsi à Mme Archimbaud – qu'elles fassent de la réduction des inégalités en matière de santé non pas un nouvel axe, mais un principe directeur de leur action, afin que cet objectif soit mieux atteint qu'il ne l'est aujourd'hui.

J'ai souhaité que les futurs contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre l'État et les agences régionales de santé, qui seront préparés à la fin de l'année 2014, permettent de mieux cadrer les orientations stratégiques et opérationnelles fixées aux agences. Parallèlement, un programme de remise à plat des missions des agences régionales de santé, servant d'appui à la simplification et à la transformation des processus de travail, est piloté par le secrétariat général. Je serai particulièrement attentive à la réussite de la démarche.

Nous devons également renforcer la capacité des agences à innover. Pour cela, il nous faut leur donner des marges de manœuvre. C'est la raison pour laquelle j'ai modernisé, assoupli et abondé le Fonds d'intervention régional à hauteur de 3,4 milliards d'euros. J'ai également assoupli son périmètre et je lui ai donné une plus grande visibilité institutionnelle, notamment à l'égard du Parlement. En effet, le Fonds d'intervention régional constitue désormais un sous-objectif à part entière de l'ONDAM, voté pour la première fois dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, à hauteur de 3,2 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter les crédits de l'État et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, ce qui explique le total de 3,4 milliards d'euros. En outre, j'ai mis en place un groupe de travail pour examiner la recommandation qui est faite dans le rapport d'un transfert aux agences régionales de santé de la gestion administrative du Fonds d'intervention régional.

Comme le souligne le rapport, un autre défi majeur pour les agences régionales de santé est celui du dialogue social et de la gestion des ressources humaines. Comme je l'ai indiqué précédemment, les agences régionales de santé payent aujourd'hui, si j'ose dire, les conséquences des regroupements trop rapides entre agents de l'État et salariés de l'assurance maladie. C'est ce qui explique les différences de statuts et de conditions de travail.

Il était urgent de rétablir la confiance avec ces agents. J'ai donc donné aux directeurs généraux de nouvelles orientations pour leur gestion du personnel, en recommandant un circuit de veille et de suivi des situations difficiles. J'ai aussi insisté sur leur rôle de management et préconisé une réflexion

sur l'organisation du travail et sur les conditions de travail. Enfin, j'ai demandé à la direction des ressources humaines de mon ministère de préparer un plan d'action, qui fera l'objet de discussions avec les organisations syndicales d'ici à la fin de l'année.

Il s'agit également de fluidifier les parcours professionnels. Le secrétaire général a engagé des travaux en ce sens pour apporter des réponses aux agents qui veulent diversifier leur carrière. Un groupe de travail sur les parcours professionnels entre agences régionales de santé et caisses de sécurité sociale est en cours d'installation.

Quant au dialogue social, j'ai tenu à ce qu'il soit consolidé. Les directeurs généraux en sont les garants au sein de leur établissement. Sur la base de mes orientations, ils veilleront encore davantage à placer le dialogue social au cœur de la vie des agences régionales de santé. D'ores et déjà, je voudrais insister sur la mobilisation de ces dernières, à travers la signature d'accords locaux.

Enfin, nous devons renforcer la gouvernance des agences et franchir une nouvelle étape dans l'approfondissement des droits des malades.

En matière de gouvernance, les agences régionales de santé ont besoin de stabilité. Voilà pourquoi je ne suis pas favorable à une recomposition en profondeur du conseil de surveillance. En revanche, le rapport et plusieurs interventions témoignent de la préoccupation de renforcer la relation entre les directeurs généraux des agences régionales de santé et les élus. Cette préoccupation, je la fais mienne. Je suis en effet convaincue du caractère décisif de l'implication des collectivités territoriales pour la réussite des politiques de santé : je pense aux actions mises en œuvre dans le cadre des contrats locaux de santé, par exemple sur l'obésité ou le dépistage organisé des cancers ; je pense aussi à l'action des collectivités en faveur de l'autonomie des personnes ou du soutien des malades, qu'il s'agisse de programmes d'aides à la mobilité ou de services à domicile. Ainsi, la loi de santé publique facilitera la reconnaissance des responsabilités prises par les collectivités territoriales au service des politiques de santé dans les territoires.

Concernant la réforme territoriale, je veux rassurer M. Lenoir, ainsi que tous les élus qui s'inquiètent.

**M. Jean-Claude Lenoir.** Je m'inquiète également pour vous, madame la ministre !

**Mme Marisol Touraine, ministre.** Tranquillisez-vous, je suis sereine.

Je veillerai à ce que l'échelon régional nouvellement défini prenne en compte la proximité. Au demeurant, quel que soit le contenu de la réforme, il nous faudra réfléchir à la place des délégations départementales des agences régionales de santé. Ces dernières constituent sans doute un échelon trop faible et auraient besoin d'être renforcées pour être plus efficaces.

Nous devons également prolonger le mouvement de démocratie sanitaire.

Le bilan régional de la démocratie sanitaire, organisé autour des conférences régionales de santé et de l'autonomie, fait l'unanimité. Je me réjouis de ce succès ; c'est pourquoi je ne souhaite pas revoir l'organisation de ces conférences. Le bilan de celles-ci montre un degré d'implication et de dynamisme dont nous dirons qu'il est variable d'un territoire à l'autre. Nous voulons faire de ces conférences une véritable force de proposition.



Mesdames, messieurs les sénateurs, les agences régionales de santé sont des acteurs clés du système de santé. Je veux soutenir leur capacité d'animation territoriale en accompagnant et en valorisant leurs compétences.

Le premier bilan qui a été dressé dans le rapport est pour moi un outil précieux, et je veux en remercier les rapporteurs. Je souhaite que nous puissions ensemble poursuivre le travail nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de santé au plus près des besoins de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** Nous en avons terminé avec le débat sur les agences régionales de santé.

7

### NOMINATION DE MEMBRES D'UNE ÉVENTUELLE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**M. le président.** Pour le cas où le Gouvernement déciderait de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, il va être procédé à la nomination des membres de cette commission mixte paritaire.

La liste des candidats a été publiée; je n'ai reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 12 du règlement.

En conséquence, cette liste est ratifiée, et je proclame représentants du Sénat à cette éventuelle commission mixte paritaire :

Titulaires : Mmes Annie David, Claire-Lise Campion, Jacqueline Alquier, M. Ronan Kerdraon, Mme Catherine Procaccia, MM. Jean-Pierre Vial et Vincent Capocanellas.

Suppléants : Mme Aline Archimbaud, M. Gilbert Barbier, Mme Marie-Thérèse Bruguière, M. Yves Daudigny, Mmes Anne Emery-Dumas, Catherine Génisson, M. René-Paul Savary.

Cette nomination prendra effet si M. le Premier ministre décide de provoquer la réunion de cette commission mixte paritaire et dès que M. le président du Sénat en aura été informé.

8

### MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Conformément au souhait des auteurs de la proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat afin de rééquilibrer la composition des commissions permanentes, M. le président de la commission des lois, par lettre en date de ce jour, a demandé le retrait de ce texte de l'ordre du jour de la séance du lundi 16 juin.

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

Il en est ainsi décidé.

En conséquence, l'ordre du jour de la séance du lundi 16 juin s'établit comme suit :

À quinze heures et le soir :

Proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement.

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, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de Mme Christiane Demontès.*)

### PRÉSIDENTE DE MME CHRISTIANE DEMONTÈS vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

9

### DÉBAT SUR LES ÉCOLES SUPÉRIEURES DU PROFESSORAT ET DE L'ÉDUCATION

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle le débat sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation, organisé à la demande de la commission de la culture (rapport d'information n° 579).

Dans le débat, la parole est à Mme la présidente de la commission.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la mission d'information consacrée au suivi de la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation, les ESPE, constituée au sein de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication mi-novembre 2013, résultait d'une initiative de notre collègue Corinne Bouchoux. Elle a été présidée par Colette Mélot et rapportée par Jacques-Bernard Magner. Je les remercie, ainsi que tous les membres de la mission, de leur travail.

Nous avons fait le choix de débiter ces travaux dès la fin de 2013 afin de nous assurer de la bonne mise en œuvre des dispositions introduites par le Sénat dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Je vise, d'une part, la rénovation des contenus de formation pour faire toute leur place aux enseignements transversaux, directement liés à la pratique professionnelle, sur la résolution non violente des conflits, la laïcité, la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations ou encore la prise en compte de la difficulté scolaire dans la démarche d'apprentissage et, d'autre part, la participation dans les équipes de formateurs d'une pluralité d'intervenants extérieurs issus du terrain, aussi bien des enseignants et des inspecteurs en exercice que des acteurs de l'éducation populaire, culturelle et artistique.

Monsieur le rapporteur, vous avez mené des auditions au Sénat et sur le terrain. Vous nous direz comment l'autonomie des universités est compatible avec le respect de la loi et de la commande ministérielle.

La préparation des dossiers d'accréditation a précédé le vote définitif de la loi de refondation de l'école. Nous imaginons donc bien que des ajustements des maquettes de formation ont dû être opérés. Sans doute votre mission a-t-elle parfois servi de catalyseur. (*M. le rapporteur opine.*)

Vous nous expliquerez comment s'organisent ces ESPE, comment elles assurent l'intervention de professeurs des écoles expérimentés et de nouveaux intervenants, dont les praticiens de l'éducation populaire, et comment se croisent les ressources humaines des ESPE avec celles de l'université.

Vous nous direz aussi comment les thèmes transversaux, tels que les méthodes de différenciation pédagogique, la prévention de la violence scolaire, la culture de l'égalité homme-femme, l'usage et la coproduction numérique, ont été pris en compte dans ces écoles. Ils ne sont pas des suppléments d'âme. Ils constituent bien plutôt le meilleur moyen de dépasser les oppositions traditionnelles qui caractérisaient la formation des enseignants : opposition entre l'académique et le professionnel, entre le premier et le second degré, entre les enseignants et les autres professionnels de l'éducation, notamment les conseillers principaux d'éducation, qui, à l'époque des IUFM, les instituts universitaires de formation des maîtres, pouvaient ne jamais entrer une seule fois en contact avec de futurs enseignants au cours de leur formation...

Si l'on veut que ces enseignements transversaux ne soient plus identifiés comme de simples axes périphériques, nous devons aussi nous assurer que leur maîtrise fait bien l'objet d'une évaluation concrète dans le cadre des concours de recrutement. Selon les disciplines, le degré de modernisation des concours varie fortement.

Le Sénat avait mis un point d'honneur à inscrire dans la loi le principe d'une école ouverte sur l'extérieur qui reconnaisse tous les enfants comme capables d'apprendre et de progresser. C'est précisément pour promouvoir une école collaborative et coopérative, et non plus compétitive, que nous entendions promouvoir la mise en place d'équipes pluricatégorielles au sein des ESPE, associant professionnels en exercice en établissement scolaire de même qu'intervenants des secteurs de l'éducation populaire et du monde associatif, le tout aux côtés de nos universitaires disciplinaires.

N'oublions pas qu'il n'y aura pas de refondation de l'école sans rénovation de la formation des enseignants. La meilleure façon d'éduquer nos enfants au travail coopératif est encore, pour les enseignants, de donner l'exemple en démontrant leur capacité à travailler en collaboration avec une pluralité d'acteurs issus de l'ensemble de la communauté éducative. Cette démarche collaborative s'avérera particulièrement fructueuse pour des enseignants devant nécessairement faire appel à des intervenants extérieurs s'agissant de domaines où ils ne sont pas experts. Je pense en particulier à l'éducation à l'environnement et au partage de la culture scientifique, technique et industrielle. À cet égard, l'apport des chercheurs, des universitaires, des professionnels de la médiation scientifique et des animateurs et éducateurs du monde associatif est incontournable.

Nonobstant la nécessaire évaluation de la place du concours, dont le positionnement actuel peut déformer le contenu de l'année qui le précède, la commission réaffirme son attachement à de nouvelles promotions de professeurs, formés et motivés, capables d'éveiller et de passionner les

enfants, de les rendre curieux, imaginatifs, créatifs et tolérants et à même de faire leurs choix d'orientation. Car il ne va pas de soi de passer de la compétition à la coopération !

Je forme des vœux pour qu'avec ces jeunes femmes et jeunes hommes fraîchement formés à de nouvelles méthodes, dans un dialogue bienveillant avec les parents et constructif avec les acteurs du territoire, l'école de la République progresse et ne soit plus, comme nous l'avait dit PISA, l'école la plus inégalitaire d'Europe. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, notre mission d'information a été constituée mi-novembre 2013, soit un peu moins de deux mois après la création effective des ESPE à la rentrée universitaire.

L'objectif de nos travaux était clair : suivre pas à pas la première année de mise en œuvre de la réforme et faire un bilan d'étape. Nous sommes encore au milieu du gué, et ce n'est qu'au cours de l'année scolaire prochaine que le nouveau parcours de formation des enseignants sera entièrement installé.

Créées en lieu et place des anciens instituts universitaires de formation des maîtres, en application de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, ces nouvelles structures doivent remplir un double objectif : d'une part, parachever l'« universitarisation » de la formation des enseignants après l'intégration des IUFM aux universités en 2008 et la « masterisation » en 2010 ; d'autre part, reprofessionnaliser fortement un parcours de formation qui avait pâti de la suppression de l'année de stage. À cette fin, la seconde année de master sera pleinement consacrée à la formation par alternance, en offrant aux lauréats du concours présenté en fin de master 1 une formation théorique et didactique conjuguée à un mi-temps en responsabilité devant des élèves.

La réforme a été mise en œuvre à marche accélérée : les discussions ont été entamées dès décembre 2012 au sein de chaque académie autour du projet d'ESPE, et ce malgré l'absence de cadre législatif et réglementaire définitif.

Dans un contexte initial incertain, les différentes parties prenantes ont exprimé des inquiétudes légitimes. Quand les présidents des universités intégratrices s'interrogeaient sur la capacité de leur établissement à mettre en œuvre une réforme ambitieuse dans un cadre budgétaire contraint, un certain nombre d'universitaires se montraient sceptiques sur l'universitarisation effective de la formation des enseignants et sur la place accordée à la recherche, compte tenu du poids de l'alternance en master 2 et du positionnement du concours en fin de master 1.

Dans le même temps, les étudiants demandaient en priorité à disposer en master 1 d'une préparation solide aux concours, ce qui explique leurs craintes quant à la diminution du nombre d'heures de formation ou au rétrécissement des budgets de fonctionnement des ESPE par rapport à ceux des anciens IUFM.

La mise en place des ESPE a fait l'objet d'un pilotage et d'un suivi interministériels. Cette coresponsabilité est incontournable : il n'était à l'évidence plus possible de raisonner comme si l'employeur qu'est l'éducation nationale demeurait

coupé du suivi et du contrôle de la mise en place des ESPE et de la cohérence du contenu des formations de master assuré par le ministère de l'enseignement supérieur.

La création des ESPE coïncide avec une recomposition majeure du paysage universitaire initiée par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Les inquiétudes et les tensions doivent se comprendre sur cette toile de fond.

On peut dire que les dossiers d'accréditation ont été de qualité inégale : environ un tiers de projets aboutis, un tiers de projets s'inscrivant dans une situation intermédiaire et appelant des ajustements et un dernier tiers de projets problématiques, manquant de maturité, les ESPE se résumant bien souvent à des coquilles vides, sans réelle maîtrise du contenu ou de l'organisation des formations.

Trente ESPE ont été accréditées par arrêté ministériel le 30 août 2013. L'ensemble des écoles ainsi créées a été accrédité à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013 pour une durée équivalente au contrat quinquennal en cours d'exécution liant l'université intégratrice à l'État ou bien, si celui-ci arrivait à échéance dans l'année, pour une durée équivalente au prochain contrat en cours de préparation.

Parmi les trente ESPE accréditées, quatre ont été expressément habilitées à ne délivrer les quatre mentions du master MEEF – métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation – que pour une durée d'un an, jusqu'au 31 août 2014.

Les trois ESPE des académies de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique font, pour leur part, l'objet d'un accompagnement spécifique pendant la première année suivant leur création.

Le début de l'année 2013-2014 a été consacré à l'installation, dans chaque ESPE, des trois instances de gouvernance prévues par la loi : le conseil de l'école, le conseil d'orientation scientifique et pédagogique et le directeur. La définition des corps électoraux a été très délicate en raison de conflits d'interprétation des textes. Les modalités d'application pratique de la parité se sont révélées très complexes dans les secteurs où la répartition entre sexes est traditionnellement déséquilibrée.

Les conseils d'école, pour la plupart constitués à la fin de l'année dernière, ont ensuite examiné les candidatures au poste de directeur. Ils ont transmis aux ministres de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale leurs propositions de nomination.

Au printemps 2014 s'est achevée la mise en place structurelle des ESPE et de leurs organes de gouvernance, au terme d'un processus rapide et globalement fluide, malgré la complexité des opérations à mener.

L'ESPE nouvelle n'est pas simplement une construction juridique et administrative chargée de fédérer diverses formations. Elle doit devenir un lieu de dépassement des anciennes contradictions idéologiques entre les IUFM et les universités. Pour cela, il faut travailler à bâtir un esprit d'école que chacun partage au-delà des métiers, des cultures et des pratiques administratives.

Or l'intégration des ESPE dans le tissu universitaire est variable selon les académies. Des régimes très différents d'interaction prévalent d'une académie à l'autre selon l'importance de l'IUFM par le passé et selon la force des universités. D'un côté, la masterisation a définitivement placé

les universités dans une situation de force ; de l'autre, des IUFM très actifs, bien dotés par le passé et porteurs d'une culture d'autonomie très forte, tentent de se perpétuer dans les nouvelles ESPE. Une certaine inertie historique prolonge les tensions anciennes.

À l'inverse, dans certaines universités, les UFR, les unités de formation et de recherche, travaillent déjà en bonne intelligence avec les ESPE, au service du projet commun. L'antériorité de la collaboration et du dialogue entre l'IUFM et les universitaires est un facteur important de facilitation de la réforme, comme c'est le cas dans l'académie de Clermont-Ferrand.

On le constate, le succès de la réforme dépend de la qualité de la coopération entre les ESPE et les autres composantes universitaires, afin de conjuguer les dimensions professionnelles et académiques et de développer simultanément les compétences pédagogiques, didactiques et disciplinaires. Sans apport véritable des travaux de recherche et sans participation suffisante aux modules transversaux à vocation professionnalisante, la contribution des UFR se limiterait trop souvent à une préparation académique aux concours.

L'émergence d'une culture d'école requerra surtout l'effacement de la dichotomie inscrite dans les parcours de formation des enseignants du premier et du second degré. C'est par l'établissement de véritables troncs communs de formation au sein des maquettes que l'on parviendra à développer une culture professionnelle partagée entre le primaire et le secondaire. L'enquête réalisée entre décembre 2013 et janvier 2014 par le bureau de liaison du réseau des ESPE révèle ainsi que deux tiers des écoles ont mis en place un tronc commun. Dans 44 % des cas, le tronc commun permet un mélange des étudiants des mentions « premier degré », « second degré » et « encadrement éducatif » du master MEEF. Elle indique également que 17 % en moyenne du temps de formation est consacré au tronc commun, avec une prédominance de travaux dirigés.

Les ESPE doivent en outre relever le défi de la présence effective, au sein des équipes pluricatégorielles, de formateurs professionnels venus du terrain. L'erreur à ne pas commettre, c'est de recruter des « formateurs de terrain hors sol », qui n'auraient plus de liens réels avec les élèves. On peut irriguer les formations de l'ESPE et leur apporter son expérience sans faire partie de son personnel permanent. La solution déjà pratiquée dans les IUFM, notamment grâce aux professeurs des écoles maîtres formateurs, les PEMF, ou à des dispositifs d'affectation partielle à l'année d'enseignants du second degré, doit être poursuivie et enrichie.

Le ministère de l'éducation a engagé une réflexion sur la constitution d'un vivier renouvelé de professeurs formateurs académiques, les PFA, pour le second degré, disposant d'un statut et de missions propres, calqués sur celui des PEMF.

Par ailleurs, de la même manière qu'enseigner est un métier qui s'apprend, former est aussi un métier qui s'apprend. Il semble nécessaire de faire accéder au niveau du master davantage de formateurs.

En matière de positionnement de l'ESPE par rapport à l'offre universitaire territoriale, on distingue principalement les cas de figure suivants : trois ESPE ont d'ores et déjà été constituées en composantes d'une COMUE, une communauté d'universités et d'établissements ; quatre ESPE ont été constituées en composantes d'une « grande université », résultant d'une fusion d'établissements ; neuf ESPE ont été consti-



tuées en composantes de l'université qui accueillait historiquement en son sein l'IUFM, mais qui est, d'ores et déjà, partie prenante d'une COMUE académique; enfin, dix ESPE ont été constituées en composantes d'universités parties prenantes à des COMUE interacadémiques.

L'élévation de l'ESPE au rang de composante de la COMUE constitue la solution la plus pertinente à terme, dans le cas de COMUE rassemblant des universités situées sur un territoire homogène ou servant de tremplin à une future fusion d'établissements, une fois que le projet pédagogique et scientifique aura été suffisamment mûri et que les coopérations entre établissements auront été consolidées.

D'une façon générale, afin de permettre aux ESPE de disposer d'une vision consolidée de leurs besoins, pour la construction d'un budget de projet solide et cohérent, il convient, dans un premier temps, de clarifier les conditions d'inscription des étudiants aux parcours de formation des enseignants. À cet égard, une centralisation de l'inscription pédagogique de l'ensemble de ces étudiants au niveau de l'ESPE, complétée par une inscription administrative à l'UFR partenaire concernée, semble incontournable.

Dans la mise en place des ESPE, la question des moyens est cruciale. Aux termes de la loi de refondation de l'école, chaque ESPE dispose d'un budget propre intégré au budget de l'établissement public dont elle fait partie. Il est précisé que les ministres compétents ont la faculté de flécher, au profit de l'ESPE, et au sein de la dotation globale attribuée aux universités, les moyens humains et financiers qu'ils estiment nécessaires pour assurer une politique de formation des enseignants de qualité. Il apparaît que cette faculté de fléchage n'a pas été formellement exercée par les ministres, mais il n'est pas exclu qu'il soit nécessaire d'y recourir dans certains cas. La DGESIP, la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, a confirmé le principe de sanctuarisation des supports budgétaires des postes lors de la transformation de l'IUFM en ESPE. Ce principe a néanmoins été diversement respecté selon les établissements lors de la mise en œuvre du droit d'option des personnels.

Afin de surmonter ces difficultés et d'assurer un financement soutenable de l'ESPE, l'établissement d'un contrat d'objectifs et de moyens entre la composante, l'université intégratrice, les établissements partenaires et le rectorat est incontournable.

En ce qui concerne l'organisation des maquettes de formation, seule l'année de master 1 est mise en place, et les discussions sur l'année de master 2 continuent dans chaque ESPE.

Le positionnement du concours à la fin de la première année de master pose la question de la prise en charge en master 2 des candidats non admissibles au concours, ceux qu'on appelle les « reçus-collés ». Dans ces conditions, certains responsables d'ESPE étudient différentes options à proposer aux étudiants ayant validé leur master 1 et qui ne sont pas lauréats du concours. Il pourrait s'agir, par exemple, d'une « prépa concours » intensive, suivie en master 1 pour ceux qui souhaitent présenter de nouveau le concours. Il est également question d'un parcours « en Y » en master 2. Ce parcours comporterait une première « branche » pour les lauréats du concours en master 2, ce qui correspond à la vocation même du master MEEF, à travers la mise en œuvre du principe d'alternance intégrative. La seconde « branche » consisterait à offrir une réorientation sur un ou deux semes-

tres à des effectifs réduits de candidats non admissibles vers des métiers autres que l'enseignement, mais toujours centrés sur la formation et l'éducation, comme la médiation scientifique, les métiers d'animateur, d'éducateur ou d'intervenant en activités périscolaires.

S'agissant du contenu des maquettes de formation, la loi pour la refondation de l'école établit un certain nombre de prescriptions concernant les nouveaux champs de formation, auxquels les futurs enseignants doivent être solidement préparés. Mme la présidente de la commission de la culture y faisait référence il y a un instant, il s'agit notamment de la résolution pacifique des conflits, de la sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la lutte contre les discriminations et à la scolarisation des élèves en situation de handicap. Il s'agit également de la préparation des enseignants à l'entrée dans les apprentissages et à la prise en compte de la difficulté scolaire dans le contenu des enseignements et la démarche d'apprentissage.

Ces thèmes font partie du tronc commun de formation dispensé à l'ensemble des étudiants se destinant aux métiers du professorat et de l'éducation. À cet égard, le collectif des associations partenaires de l'école publique rappelle l'apport significatif de l'expérience et du regard particulier des associations culturelles, artistiques et d'éducation populaire dans ces différents domaines.

Sur proposition de la présidente de la mission d'information, Colette Mélot, il semble également tout à fait indispensable d'appeler au développement de l'éducation à l'Europe, à son histoire, à sa diversité culturelle et à la notion de citoyenneté européenne. Le renforcement de l'éducation à l'image, au cinéma, à internet et aux réseaux sociaux est également incontournable. La formation à la laïcité ainsi qu'à la morale laïque est également un élément majeur des contenus.

Quant à la formation aux outils et ressources numériques, elle constitue l'autre défi majeur des parcours mis en place par les ESPE. Les ESPE des académies de Clermont-Ferrand et de Créteil sont en pointe sur ce sujet. Rappelons également, et je sais Mme la secrétaire d'État particulièrement sensible à ce point, que les MOOC, les *Massive Open Online Courses*,...

**Mme Dominique Gillot.** Bravo!

**Mme Maryvonne Blondin.** Il y a du progrès!

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** Vous vous êtes entraîné? (*Sourires.*)

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur.** ... pour le dire en anglais, avec l'autorisation de Jacques Legendre, permettent d'initier les lycéens à la découverte de l'enseignement supérieur. Il convient donc de sensibiliser les professeurs de lycée à l'utilisation de cet outil pédagogique innovant. La plateforme France université numérique propose ainsi un MOOC intitulé « Enseigner et former avec le numérique », que plusieurs ESPE ont décidé d'exploiter en interne.

Il me semble également indispensable d'examiner la possibilité de rationaliser la préparation au certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel, le CAPLP, afin d'éviter un éparpillement des masters à très faibles effectifs. À cet effet, on peut imaginer l'émergence de grands pôles permettant de coordonner la formation au CAPLP par des coopérations interacadémiques.

Les conclusions et les préconisations du groupe de travail sur le pré-recrutement, que nous avons présentées en février 2013, semblent toujours d'actualité. Nous l'indi-

quions dans le rapport, la formation des enseignants demande du temps et de la continuité, si bien qu'il faut engager le processus d'acculturation en licence, en prenant soin d'articuler dès l'origine l'académique et le professionnel. Il faut mettre à profit les cinq années d'études supérieures jusqu'à l'obtention du master et non plus seulement les deux années suivant la licence. La première année de licence peut servir d'année de découverte et d'orientation. En licence 2 et en licence 3, il faut viser une sensibilisation par l'observation et commencer une pré-professionnalisation progressive grâce à de la pratique accompagnée. Les années de master complètent la professionnalisation par l'approfondissement des savoirs et des compétences et par l'élargissement des terrains de stages.

Des formes de pré-recrutement peuvent contribuer à diversifier le vivier des futurs enseignants en touchant les milieux populaires. C'est le cas des emplois d'avenir professeur. Sur les 10 000 emplois offerts entre janvier 2013 et mars 2014, 8 000 ont été pourvus. Derrière ce résultat global se cachent d'importantes disparités régionales. Des académies attractives ont dépassé le nombre de contrats qui leur étaient initialement assignés, alors que des académies très déficitaires ne sont pas parvenues à pourvoir tous les postes.

Il reste dans plusieurs endroits des progrès à faire pour améliorer la valorisation en crédits des stages effectués et pour ajuster les calendriers entre les cours et le travail en établissement. Les ESPE doivent également être mieux associées à la gestion du dispositif qui, établi en licence, relève plutôt actuellement des seules UFR.

Voilà, mes chers collègues, le bilan que je souhaitais vous présenter de la première année d'installation des ESPE. Ces écoles sont au cœur d'une réforme très ambitieuse et tellement nécessaire, mais celle-ci aura besoin de temps pour prendre pleinement son ampleur et produire tous ses effets. L'année 2014-2015 s'annonce cruciale pour résoudre les dernières tensions budgétaires, organiser les temps d'alternance, diversifier les équipes de formateurs et renforcer les tronc communs.

À l'issue de cette présentation, je souhaite remercier toutes celles et tous ceux qui ont pu participer à cette mission pendant les six derniers mois.

Je remercie Mme la présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui a bien voulu autoriser et nous confier cette mission. Je remercie également la présidente de la mission d'information, Mme Colette Mélot, qui nous a permis d'auditionner et de rencontrer toutes les parties prenantes à ce dossier d'actualité. Elle a présidé la mission avec beaucoup de rigueur et de compétence, permettant que l'expression de toutes et de tous puisse être entendue et prise en compte. Elle a été elle-même force de proposition et nous avons pu ensemble donner l'exemple de la coconstruction que nous prônons dans la refondation de l'école.

Je remercie bien sûr toutes les sénatrices et tous les sénateurs qui ont pu se joindre à nous malgré des emplois du temps chargés. Merci aussi à toutes celles et à tous ceux que nous avons auditionnés au Sénat ou dans nos déplacements ! En moins de six mois, nous avons entendu plus de 120 personnes, occupant diverses fonctions ou responsabilités : académicien, historien, universitaires, recteurs, inspecteurs, enseignants, chercheurs, personnels d'administration ou techniques, gestionnaires, responsables associatifs et de

l'éducation populaire, parents d'élèves, étudiants des ESPE, jeunes en emplois d'avenir professeurs ou encore syndicalistes.

**Mme Michèle André.** N'en jetez plus ! (*Sourires.*)

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur.** Je souhaite aussi remercier les fonctionnaires du Sénat, dévoués et compétents, qui ont accompli un travail remarquable en rendant compte avec talent et précision de toutes nos auditions. Enfin, je vous remercie tous, mes chers collègues, de m'avoir écouté. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Brigitte Gonthier-Maurin.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je suis, vous le savez, particulièrement préoccupée par la question de la formation des enseignants. Elle constitue en effet un des leviers pour relancer le processus de démocratisation scolaire.

Une telle question renvoie à la qualité même des enseignements que les élèves reçoivent et à la capacité des enseignants à remplir les missions ambitieuses qui leur sont assignées : dispenser des savoirs et former des citoyens émancipés. J'ai d'ailleurs rédigé un rapport sur ce thème en 2012, intitulé *Le métier d'enseignant au cœur d'une ambition émancipatrice*. J'y dressais le bilan catastrophique de la masterisation : la déstabilisation qu'elle engendre, l'atomisation de la formation initiale et l'accentuation de la crise de recrutement, du fait notamment d'une perte d'attractivité du métier, dans un contexte de suppressions de postes massives.

Cumulant préparation du concours, validation du master, rédaction d'un mémoire et réalisation de stages sur deux ans, les étudiants devaient faire face à un emploi du temps bien trop chargé, qui ne leur permettait au final ni d'être bien préparés au métier ni d'augmenter leurs chances de réussite au concours. Il était donc indispensable de reconstruire une formation, d'autant que notre société est confrontée à des savoirs de plus en plus complexes, répondant à deux objectifs.

Premier objectif : considérer que le métier d'enseignant est un métier de concepteur, et non d'exécutant. Cela implique de concevoir une formation fondée sur l'idée qu'il faut « apprendre à apprendre » et savoir appréhender les mécanismes de l'échec scolaire pour les déconstruire en classe.

Deuxième objectif : faire face à la pénurie toujours plus criante de vocation et endiguer cette crise majeure de recrutement en reconstituant un vivier par une attractivité du métier renouvelée.

Tels étaient bien les enjeux portés par la loi de refondation de l'école, avec la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Où en sommes-nous aujourd'hui ?

Le rapport de notre collègue Jacques-Bernard Magner, dont je salue le travail, dresse un premier bilan de l'entrée en vigueur du dispositif des ESPE.

Ces écoles ont été mises en place dans des délais extrêmement brefs – le rapport le souligne –, dans un paysage universitaire en profonde mutation, lié à la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui bouleverse l'organisation des universités, et dans un contexte budgétaire très fortement dégradé, conséquence de l'autonomie des universités.

Le rapport dresse un premier bilan et pointe des difficultés d'ordre structurel.

Il nous semble que ces difficultés, si elles ont certes bien à voir avec la complexité de la structure à bâtir, interrogent aussi sur le contenu même de la réforme de la formation, au regard des défis identifiés. C'est sur ce point que nous devons demeurer extrêmement vigilants. Pourquoi ?

Premièrement, la crise du recrutement perdure. Les résultats du concours exceptionnel en témoignent : plus de 1 800 postes ne sont pas pourvus, dont 743 dans le premier degré. On peut donc légitimement s'inquiéter pour les résultats du concours rénové. Alors que les effectifs d'élèves sont, eux, en augmentation, la rentrée risque d'être difficile.

Selon le rapport de la Cour des comptes de 2013, il manquait 3 622 emplois sur les 8 781 équivalents temps plein prévus !

De plus, cela cache aussi un problème de niveau de recrutement, avec, semble-t-il, des seuils d'admission très hétérogènes d'une académie à l'autre.

Pour mettre fin à la crise de recrutement, que la masterisation a certes amplifiée, mais qui remonte – on s'en souvient – à une dizaine d'années, du fait de la dégradation continue des conditions de travail des enseignants, il nous faut entamer une réflexion réelle sur l'attractivité du métier. Cela passe évidemment par une revalorisation des salaires, mais cela doit aussi, de mon point de vue, nous conduire à nous réinterroger sur la mise en place de véritables pré-recrutements dès la licence. Or, je le rappelle, les emplois d'avenir professeur, ou EAP, n'en sont pas. D'ailleurs, ils ne font pas toujours le plein et connaissent un sort variable d'une académie à l'autre ; M. le rapporteur l'a souligné.

Deuxièmement, le principe de la masterisation partait du constat partagé qu'une bonne formation devait allier un haut niveau de formation, fondée à la fois sur la théorie et la pratique, et un retour réflexif en lien avec la recherche. Or les maquettes de master ont vu leurs horaires diminuer en moyenne de 30 %. De plus, à défaut de cadrage national, le volume des formations peut varier de 172 heures selon les académies, en fonction des moyens de chaque université. Car, comme cela a aussi été rappelé, la question des moyens dont disposent les universités subordonne celle des moyens des ESPE, ce qui conduit à des situations disparates !

Troisièmement, alors que l'alternance intégratrice était réclamée par tous les acteurs, elle n'est pas effective, pour l'instant, sur le terrain. En effet, plus de la moitié des fonctionnaires stagiaires de la rentrée 2014 auront la responsabilité d'une classe à temps plein pendant l'année, tout comme les mi-temps de master 2 du concours rénové. Or l'idée d'alternance intégratrice devrait impliquer des stages permettant d'assurer une pratique réflexive faite d'allers-retours, de prises de recul sur les pratiques avec des tuteurs, et non constituer des moyens d'enseignement. Car, nous le savons, « être sur le terrain », cela ne suffit pas pour être formé !

Quant aux tuteurs, comment pourront-ils mener à bien leur mission s'ils ne sont pas déchargés ?

Quatrièmement, et cela concerne le choix des masters, une note d'information de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du mois de mai dernier sur les concours d'enseignants du secondaire révèle que seulement 17 % des candidats au concours sont issus des masters

MEEF. Comment dès lors envisager une amélioration de la formation des enseignants si la majorité des candidats au concours évitent cette filière ?

L'inscription dans ces masters semble aujourd'hui plus pénalisante pour les étudiants. En effet, le parcours de formation qui a été retenu est pensé pour les étudiants réussissant le concours du premier coup, ce qui est loin d'être la majorité des cas. Cela pose, comme avec la réforme Chatel, le problème des « reçus-collés », car des étudiants collés mais extrêmement motivés veulent évidemment retenter leur chance. Le concours en master 1 a même aggravé les choses : pour pouvoir bénéficier d'une année de préparation, certains étudiants envisagent de ne pas valider leur année de master 1, afin de pouvoir redoubler.

Le temps seul ne suffira donc pas à résorber les difficultés pointées. De mon point de vue, des interrogations demeurent encore sur quelques grandes orientations à garantir pour réussir la réforme de la formation des enseignants.

D'abord, un cadrage national fort s'impose pour contenir les disparités des politiques académiques et universitaires et améliorer leur coordination.

Ensuite, il convient de pérenniser véritablement des structures spécifiques de formation au sein des universités en assurant leur autonomie financière et en permettant un lien réel avec la recherche.

En outre, il faut ouvrir de véritables pré-recrutements dès la licence pour donner véritablement aux étudiants les moyens de réussir le concours. La question des bourses est également cruciale ; je ne peux que renouveler ici mes inquiétudes devant leur diminution.

Enfin, il est nécessaire de s'atteler au chantier de la formation continue pour offrir aux enseignants des évolutions professionnelles et les moyens d'assurer dans le temps la pérennité de leurs missions.

Mes chers collègues, si nous devons prendre acte du travail réel et sincère qui a été effectué dans un délai très court pour mettre en place ces ESPE – ce n'était pas simple –, nous ne devons pas craindre de réinterroger le contenu de la réforme pour la porter au niveau d'ambition d'une réelle refondation de l'école. Il s'agit de la formation de toute une génération d'enseignants ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – M. le rapporteur applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Françoise Laborde.

**Mme Françoise Laborde.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, un an s'est écoulé depuis l'adoption de la loi du 8 juillet 2013, qui remettait enfin l'école de la République sur la voie de la réussite, après avoir été sacrifiée pendant une dizaine d'années.

La réforme de la formation des enseignants, par la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation, élément phare de la loi, se justifiait non seulement par les résultats décevants des enquêtes réalisées par l'OCDE ou d'enquêtes nationales, mais aussi par l'exaspération des enseignants eux-mêmes, qui estimaient à juste titre n'avoir pas été correctement préparés à l'exercice de leur métier. Le rapport d'information de notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin



sur le métier d'enseignant démontrait combien il était difficile pour un débutant – mais pas seulement – de « gérer une classe ».

La formation des maîtres avait tout simplement été supprimée pour réaliser des économies, alors que les dépenses d'éducation – je rappelle qu'il s'agit de dépenses d'avenir! – s'accroissent partout dans le monde, tous les États ayant saisi l'importance de l'acquisition d'un niveau élevé d'éducation et d'instruction. Ainsi, en 2010, le Gouvernement avait supprimé, au détriment de la réussite scolaire, l'année de formation professionnelle, alors que celle-ci conditionne la réussite de l'entrée des enseignants dans un métier qui ne va pas de soi. En outre, une telle politique était source d'inégalités sociales et territoriales, puisque les débutants exerçaient dans les écoles plus difficiles alors qu'ils n'étaient pas préparés.

Nous en sommes conscients, le rétablissement d'une formation plus complète ne peut pas se réaliser aussi rapidement qu'on le souhaite. Toutefois, le suivi de la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation permet d'étudier les pistes d'amélioration possibles.

Une enquête de l'UNEF sur les conditions d'études parue la semaine dernière et fondée sur 6 500 réponses représentatives de l'ensemble des cursus et des universités met en lumière un record de mécontentement atteignant 79 % au sein des ESPE. L'insatisfaction dans l'ensemble des universités porte sur une orientation qui est d'abord subie, sur les modifications constantes de l'emploi du temps pour répondre au manque d'effectifs, sur le défaut d'encadrement, sur le manque de pédagogie de leurs enseignants formateurs et sur une préparation à l'emploi inefficace.

Certes, cette enquête relève de la précipitation, les ESPE n'ayant débuté qu'à la rentrée 2013. Quelques années devront s'écouler pour évaluer les résultats de la réforme, notamment pour savoir si elle répond aux objections des étudiants. Il convient d'autant plus de faire preuve d'indulgence que la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche bouleverse actuellement l'organisation des universités, qui sont en processus de regroupement.

La professionnalisation tant attendue de la formation reste complexe à réintroduire. Les deux années de master MEEF sont particulièrement chargées pour les étudiants. La première année, outre les enseignements et la préparation du concours, ceux-ci doivent réaliser un stage court. La deuxième année, la réalisation d'un stage à tiers-temps occupe une place prépondérante au sein de leur emploi du temps, avec la préparation des cours et les évaluations des élèves.

Je salue les efforts des différentes ESPE, dont celle de Toulouse – j'ai eu la chance de la visiter avec les membres de la mission –, et du comité interministériel de pilotage, qui ont la lourde tâche de concilier dans un temps très court de deux ans la préparation du concours, l'acquisition des savoirs disciplinaires, l'initiation à la recherche, la fin de la séparation entre premier et second degré, tout en introduisant la professionnalisation de la formation avec le recours à des intervenants issus du terrain. Il faut en effet veiller à ce que les nouvelles écoles ne reproduisent pas les erreurs antérieures, qui ont servi de prétexte à la suppression des instituts universitaires de formation des maîtres. De surcroît, la prise en

compte de tous ces objectifs est encore plus difficile dans le second degré, puisqu'il faut y ajouter la spécialisation des étudiants.

La mission d'information a effectué un gros travail d'auditions ; j'en profite pour féliciter sa présidente et son rapporteur. Elle a posé la question d'une continuité entre licence et master. Cette solution est intéressante, comme le prouve l'expérience de l'ESPE de l'université Blaise-Pascal de Clermont-Ferrand, où tous les étudiants de licence peuvent accéder à une unité d'enseignement portant sur les métiers de l'enseignement. Je partage les recommandations qui visent à garantir une meilleure orientation des étudiants.

À ce titre, les ESPE s'interrogent sur la place éventuelle en master 2 des étudiants n'ayant pas réussi le concours. La solution consistant à instaurer une préparation spécifique aux concours en master 2 ne me semble pas pertinente dans la mesure où il en existe une en première année de master. Une telle redondance constituerait une nouvelle charge pour les écoles. Il conviendrait plutôt d'autoriser les étudiants à redoubler, comme cela se fait dans les autres formations de l'enseignement supérieur lorsqu'ils n'ont pas été admis en master 2 alors qu'ils ont réussi leur première année.

Enfin, proposer de réorienter, comme semble y réfléchir le ministère de l'éducation nationale, les étudiants qui ont échoué à l'examen vers une branche à part au sein du master 2 consacrée aux autres métiers, très divers, de l'éducation, tels que médiateur scientifique, éducateur, intervenant en activités périscolaires ou animateur, constituerait une lourde charge pour les écoles, alors que d'autres formations peuvent mener vers ces métiers. Dans ce cadre, le contenu des enseignements ne serait pas évident à définir. Certains de ces métiers ne requièrent pas forcément un niveau de master, et je crains que le choix de ces parcours ne se fasse par défaut, ce qui serait dommageable. Toutefois, la création de passerelles avec d'autres formations est une piste intéressante.

Pour finir, je tiens à le souligner, la réduction du budget de fonctionnement des ESPE de 30 % par rapport aux IUFM me semble contraire à l'esprit de la loi. Certes, les écoles ont un budget propre et intégré, mais limité par les décisions des universités dont elles sont une composante. Le fléchage des moyens prévu par l'article L. 721-3 du code de l'éducation n'a pas été utilisé, sous le couvert de l'autonomie financière des universités.

Les écoles ne doivent pas être victimes de la situation budgétaire dégradée des universités, sur laquelle, je l'espère, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, vous nous apporterez quelques éclairages. Il convient en effet de garantir la soutenabilité budgétaire des établissements d'enseignement supérieur, sous peine de revoir à la baisse les ambitions tracées par la loi de refondation de l'école de la République, de même que celles portées par le Président de la République, qui visaient, faut-il le rappeler, à faire du service public de l'éducation une priorité du quinquennat. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe écologiste, du groupe socialiste, du groupe CRC et de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Colette Mélot.

**Mme Colette Mélot.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la mission d'information que j'ai présidée a étudié la mise en place des ESPE un peu moins de deux mois après leur création et sur une durée de plus de six mois. Nous avons

donc examiné l'accréditation des dossiers, la mise en place des organes de gouvernance et l'intégration des ESPE aux universités.

Les déplacements effectués et les très nombreuses auditions menées ont permis de dresser un premier bilan de cette installation, bilan qu'il faudra bien sûr compléter plus tard par une étude qualitative de la formation des enseignants.

Je me félicite de l'esprit non partisan qui a présidé au déroulement de cette mission. M. le rapporteur, Jacques-Bernard Magner, a su entendre tous les acteurs concernés et a effectué, à partir des témoignages, une excellente analyse tenant compte des appréciations de ses collègues, avec un réel souci d'objectivité. Je le remercie, ainsi que tous les membres de la mission, de ce travail.

Je ne reviendrai pas sur ce qui a déjà été dit sur l'économie générale du dispositif. Nous avons pu constater la complexité administrative de sa mise en place et les efforts qui ont été accomplis sur le terrain. Il existe une véritable prise de conscience de l'importance de cette réforme chez l'ensemble des parties prenantes et une forte volonté des responsables de trouver des solutions.

La réussite du projet dépendra surtout de la qualité du dialogue entre les universités et les ESPE, qui devront absolument construire une « culture d'école » et se détacher des habitudes du passé, lorsque, selon l'académie considérée, soit l'IUFM soit l'université dominait.

Parmi les recommandations formulées par notre mission, je voudrais insister sur plusieurs points visant à moderniser les ESPE.

Tout d'abord, en tant que membre de la commission des affaires européennes, au sein de laquelle je m'investis sur les sujets liés à l'éducation, il m'a semblé essentiel que soit mentionnée dans le rapport la nécessité de former nos enseignants aux enjeux liés à l'Europe.

L'investissement dans l'éducation et la formation est un facteur important de l'avenir du continent européen. À l'heure où l'euroscepticisme va croissant, où l'Union européenne traverse une crise d'identité, l'accent mis sur l'éducation et la formation peut permettre de redonner du sens à l'Union européenne et lui fournir des clefs pour répondre au développement de la compétition internationale. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'éducation et la formation constituent l'un des piliers de la nouvelle stratégie Europe 2020. Cette stratégie, qui a succédé à celle de Lisbonne, a en effet vocation à faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde ». L'éducation joue évidemment un rôle central pour atteindre cet objectif.

La réforme de la formation des enseignants ne doit pas laisser de côté cette nouvelle donne. C'est pourquoi il faut prévoir, selon moi, une sensibilisation des futurs enseignants aux enjeux européens. Il s'agirait de leur faire connaître l'histoire de l'Union européenne, sa culture, sa littérature et le fonctionnement de ses institutions. À cet égard, je voudrais citer la recommandation 1833 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « promouvoir l'enseignement des littératures européennes », votée à l'unanimité le 17 avril 2008, qui me semble très pertinente. Notre collègue Jacques Legendre en avait été le rapporteur.

Je rappelle également que, en adoptant une résolution européenne que j'avais déposée en avril 2012, le Sénat a défendu l'idée de réunir sous un label unique, « Erasmus

pour tous », l'ensemble des actions européennes conduites en matière d'éducation, de formation et de jeunesse. Il s'agissait de favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance à un espace citoyen et culturel commun.

Le nouveau programme Erasmus + qui a été adopté est beaucoup plus ambitieux, grâce à un budget en hausse. Ouvert à tous les apprenants et à tous les formateurs, il consolidera un succès déjà existant. L'Union européenne rappelle ainsi à tous son attachement à l'éducation pour tous.

Ensuite, de même que nos jeunes doivent connaître l'Europe et les opportunités de carrière qu'elle offre, il convient qu'ils maîtrisent l'utilisation d'internet et des outils informatiques. Le rapport fait de la formation des futurs enseignants à ces outils une « nécessité pédagogique absolue », l'un des défis majeurs des parcours mis en place par les ESPE.

Il ne suffit plus aujourd'hui de compléter les cours des futurs enseignants par une option informatique : ce choix devrait impérativement figurer dans leur formation, qu'elle soit initiale ou continue, car il s'agit désormais de l'environnement quotidien des jeunes. Dans ces conditions, il nous semble essentiel que les ESPE préparent les étudiants à obtenir le certificat « informatique et internet » de l'enseignement supérieur de niveau 2 « enseignant ».

Certaines ESPE se sont particulièrement mobilisées en ce sens. Je citerai celle de Clermont-Ferrand, qui a mis en place un observatoire des pratiques pédagogiques à l'ère du numérique. Une doctrine sera ainsi définie pour l'ensemble de l'académie, ce qui permettra, dès la rentrée 2014, l'avènement d'une troisième génération de son « espace numérique de travail », servant non seulement de portail de ressources, mais également de gestionnaire des emplois du temps et de documentation.

Nous avons pu constater sur le terrain que les initiatives en faveur de la formation au numérique sont diverses et nombreuses. Or les moyens humains et financiers nécessaires sont coûteux et proviennent essentiellement des collectivités territoriales. Il serait donc utile que ces bonnes pratiques soient coordonnées, afin qu'elles se répandent sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi l'académie de Clermont-Ferrand s'engage également dans l'élaboration d'un schéma de cohérence du numérique éducatif pour l'équité des territoires.

Au niveau national, le réseau de création et d'accompagnement pédagogiques Canopé doit être restructuré, afin de simplifier et coordonner l'offre de ressources numériques de l'éducation nationale. Pourriez-vous nous parler, monsieur le ministre, de cette rénovation, qui permettra de mutualiser et centraliser des contenus gratuits ou payants ? Pouvez-vous également nous préciser les objectifs et le fonctionnement des futurs espaces d'innovation Canopé, qui seront déployés auprès des ESPE ? Par ailleurs, à quelle hauteur le Gouvernement compte-t-il financer les projets innovants prenant appui sur le numérique, à partir du programme des investissements d'avenir ?

L'évocation du numérique me conduit à souligner – ce sera le dernier point que je souhaite évoquer – l'importance de la transmission des cours par internet.

On appelle aujourd'hui MOOC les cours d'enseignement supérieur ouverts et massifs dispensés en ligne à destination du grand public. Des *start-up* américaines se sont lancées dès 2012 dans l'aventure de ces cours en ligne gratuits émanant

de prestigieuses universités. En France, des initiatives ont été prises en 2013 dans des écoles d'ingénieur. Très vite, des projets de MOOC ont gagné les universités.

Cet outil pédagogique innovant peut s'adresser à des professionnels de l'enseignement et de l'éducation déjà en poste ou à des étudiants en formation initiale souhaitant exercer des fonctions éducatives. Il permet aussi des échanges entre les participants, ce qui peut susciter réflexion et aide. Il convient donc de sensibiliser les enseignants à ces nouvelles pratiques.

Du même ordre mais de philosophie différente, les formations à distance bénéficient également de l'essor numérique. Il s'agit ici non pas de cours en ligne ouverts à tous, comme les MOOC, mais d'une formation proposée aux étudiants venant s'ajouter à l'enseignement qu'ils peuvent recevoir sur place. Je pense notamment à l'utilisation de ressources articulées avec les enseignements. Ainsi, dans mon département, la Seine-et-Marne, sur les sites de Melun et Torcy, l'académie de Créteil a pris en compte les contraintes de déplacement des étudiants en proposant un enseignement à distance pour l'obtention de masters et la préparation au concours de recrutement des professeurs des écoles. Cela peut permettre une reconversion professionnelle, une formation pour des étudiants expatriés temporairement, une remise à niveau ou un enseignement renforcé.

De telles initiatives doivent être encouragées, car elles apportent des solutions aux conditions d'études souvent difficiles des étudiants et représentent un gain de temps et d'efficacité considérable. Ces modalités d'enseignement à distance pourraient d'ailleurs être exploitées pour la formation continue.

Notre rapport montre donc que le chantier de la formation des enseignants est en continuelle évolution, les acteurs locaux s'attachant à prendre des initiatives, qui devraient parfois être relayées au niveau national.

Notre rapport n'a pas vocation à répondre à ce qui suivra, en déterminant si le fonctionnement des ESPE portera ses fruits et si cette réforme sera capable d'apporter une plus-value à l'éducation de nos enfants. Nombreux sont les observateurs qui craignent la répétition du dispositif des IUFM, qui a montré ses limites. Il est évidemment trop tôt pour en juger.

Je suis convaincue que la formation des enseignants est un point essentiel, sans doute même primordial, pour lutter contre l'échec scolaire.

Au-delà de cette formation, nous l'avons souvent dit dans cet hémicycle, le Gouvernement doit mener une politique active en matière de revalorisation du métier d'enseignant. Notre rapport cite le cas spécifique de la Finlande, qui enregistre d'excellents résultats en matière d'éducation.

Je rappelais précédemment l'importance de la formation des enseignants au numérique. La Finlande fait figure de pionnière en ce domaine. Dans le même temps, elle a su faire accéder la profession d'enseignant à une reconnaissance qui lui permet d'être comparée à d'autres professions prestigieuses et rémunératrices, telle la profession de médecin ou d'avocat. Sans doute devrions-nous nous inspirer de cette expérience. Toutefois, la question du statut des enseignants ne relève pas du débat qui nous occupe ce soir.

Pour le moment, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, je souhaite simplement que notre contribution alimente la réflexion et permette d'achever dans de bonnes

conditions la mise en place des ESPE, structures qui devront dispenser un enseignement professionnalisant et moderne. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et du groupe écologiste. – M. le rapporteur applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Françoise Férat.

**Mme Françoise Férat.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la question de la formation des professeurs du premier et second degré, ainsi que celle de la préparation aux différents concours d'enseignement, est primordiale. Elle appelle donc à agir avec responsabilité.

En application de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, les écoles supérieures du professorat et de l'éducation ont été créées, en remplacement des instituts universitaires de formation des maîtres, venant ainsi réformer la formation de nos enseignants. L'esprit de cette réforme est louable, mais je regrette la rapidité avec laquelle elle a été mise en œuvre, suscitant de réelles inquiétudes et difficultés auprès de l'ensemble des acteurs concernés.

La réforme des rythmes scolaires a été mise en place trop rapidement et sans réelle concertation, avec les difficultés que nous connaissons aujourd'hui.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente de la commission de la culture.** Ah non, c'était une bonne soirée jusque-là! (*Sourires.*)

**Mme Françoise Férat.** Cela va s'arranger, madame la présidente de la commission!

De la même façon, la mise en place des ESPE s'est faite « à marche accélérée », pour reprendre les termes du rapport de la mission d'information sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation du 4 juin dernier.

Les ESPE ont le double objectif de parachever l'« universitarisation » de la formation des enseignants et de professionnaliser le parcours de cette formation.

Dans cette perspective, le rapport de la mission d'information apporte un éclairage intéressant sur les orientations à mener et le travail à approfondir. Cette dernière a fait plusieurs recommandations plus que pertinentes, qui seront, je l'espère, reprises à l'avenir. C'est le cœur même de ce chantier.

Je partage notamment ses conclusions quant à la nécessité d'un continuum entre les différentes étapes du cursus, qui doit être une priorité. Je salue la mise en place des conseils de perfectionnement au sein des ESPE, qui vont dans le sens de l'amélioration continue de la formation des enseignants et qui, je le crois, doivent être notre préoccupation à tous. Enfin, il faudra accentuer la cohérence pédagogique, établie à trois niveaux.

La licence, tout d'abord, est l'étape préalable à l'intégration d'une ESPE; il s'agit d'insister sur l'intégration d'outils préprofessionnels; cette licence ne doit pas être une étape désolidarisée au sein du cursus. Le master 1, lui, doit davantage être professionnalisant. Le constat auquel le rapport aboutit est sans appel: les ESPE sont encore, dans bien des cas, tiraillées entre les tenants d'une formation à vocation professionnelle et ceux qui sont favorables à une formation purement et simplement académique.

Cet hiatus pédagogique peut, à terme, desservir les étudiants qui attendent de la logique et de la complémentarité dans leur formation. Il nous paraît à ce titre utile que



vous réaffirmiez, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, des orientations pédagogiques claires. La cohérence doit enfin se situer au niveau des modules de formation continue, car ceux-ci permettent aux professionnels de l'éducation d'adapter leurs outils de diffusion du savoir aux évolutions pédagogiques et sociales.

Il faut également encourager l'innovation pédagogique. La formation des ESPE ne doit plus être imperméable au monde professionnel, en perpétuelle évolution. Former de bons enseignants implique de les sensibiliser aux ressorts du monde professionnel.

Nous avons défendu cette position avec ma collègue Catherine Morin-Desailly lors des discussions sur la refondation de l'école. Les enseignants étant au cœur du processus d'orientation professionnelle, il nous paraît primordial d'intégrer cette dimension dans la structure pédagogique des ESPE. Cette initiative serait, je le crois, une des émanations du besoin d'innovation pédagogique que nous appelons de nos vœux.

Nous souhaitons également une intégration de personnalités extérieures issues du monde professionnel dans les organisations dirigeantes des ESPE, dont, en particulier, le conseil de l'école administrant ces établissements.

Une étude comparative simple entre les ESPE de Paris, Lyon, Toulouse et Aix-Marseille montre d'ailleurs une faible représentation de personnalités extérieures issues de la sphère professionnelle.

L'innovation pédagogique implique également une meilleure intégration du numérique dans les offres de formation. À ce titre, les initiatives telles que celle qui a été prise par l'ESPE de Clermont – dont il a été largement question ce soir –, à savoir la mise en place d'un observatoire des pratiques pédagogiques à l'ère du numérique, doivent être généralisées et encouragées. En outre, elles doivent en parallèle faire l'objet d'arbitrages stratégiques et financiers adéquats.

Le rapport de la mission d'information souligne également une amélioration de la professionnalisation. Nous pouvons nous en réjouir ; cependant, pour que cette tendance s'amplifie, il faudra être vigilant sur les profils des formateurs au sein de ces nouveaux établissements. Il est impératif que les étudiants puissent recevoir une formation dispensée par des formateurs de terrains.

Par ailleurs, j'estime nécessaire de réfléchir à la création d'un statut intermédiaire pour les étudiants qui ont validé leur première année de master et qui sont proches de la barre d'admissibilité aux concours, car cet enjeu me semble insuffisamment pris en compte.

Le rapport de la mission d'information soulève également la question de la gouvernance des écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Celles-ci se trouvent au confluent d'institutions aux intérêts divers. Je partage la volonté d'une forte intégration des ESPE à l'université.

Le rapport pointe, de manière générale, de bons rapports entre les ESPE et les universités intégratrices ; nous ne pouvons que nous en féliciter. Il faut éviter, autant que faire se peut, une logique de développement opposée entre les partenaires et l'ESPE.

Nous sommes parfaitement conscients que les considérations locales doivent être prises en compte dans l'analyse des relations avec l'université. Ainsi, dans certaines académies, des situations historiques locales suscitent une dynamique conflictuelle entre les acteurs impliqués.

Il convient précisément dans ce genre de cas de garantir l'autonomie de décision de l'ESPE. Cette garantie n'est pas contraire à la logique d'intégration que nous souhaitons pour les ESPE ; bien au contraire, j'y vois une chance pour que les ESPE ne soient pas des coquilles vides, dans la mesure où elles se reposent entièrement sur les universités pour l'inscription administrative des étudiants, ainsi que pour la diplomation.

La question de l'autonomie de décision des ESPE appelle celle de l'autonomie financière – vous en avez également parlé, monsieur le rapporteur.

Dans la perspective d'un contexte budgétaire contraint pour les établissements publics d'enseignement supérieur et d'une baisse générale des dotations de l'État, le budget des ESPE risque de baisser mécaniquement en tant que composante du budget de l'établissement d'accueil. Plusieurs ESPE font état d'une diminution substantielle de leur budget de fonctionnement par rapport aux ressources des IUFM, diminution pouvant aller jusqu'à 30 %, en raison d'arbitrages financiers de l'université intégratrice.

Une réflexion à long terme sur le modèle budgétaire et financier de ces écoles est nécessaire, car, à l'heure actuelle, il crée une dépendance de fait aux établissements publics dans lesquels elles sont intégrées.

Par ailleurs, le rapport met en exergue la concurrence entre les ESPE et les UFR disciplinaires qui captent une grande partie des étudiants se destinant aux métiers de l'enseignement secondaire. À mi-parcours, il convient de renforcer les partenariats entre les UFR et les ESPE qui ne pourront entraîner que des externalités positives tant pour l'offre pédagogique que pour l'efficience des formations dispensées.

Le rapport de la mission de la commission de la culture est riche, étayé, et j'en partage les recommandations. J'espère qu'elles seront prises en compte, notamment par le comité de suivi de la réforme de la formation des enseignants, mis en place pour trois ans et qui devrait rendre son premier rapport très prochainement. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC, de l'UMP et du groupe écologiste. – M. le rapporteur applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Dominique Gillot.

**Mme Dominique Gillot.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je veux dire moi aussi le plaisir que j'ai eu à participer à cette mission d'information : si celle-ci nous a permis d'évaluer un dispositif naissant, de valider l'une des concrétisations du chantier lancé par le Président de la République, amorcé par Vincent Peillon et poursuivi par Benoît Hamon et Geneviève Fioraso, au-delà, elle nous a donné l'occasion de travailler sur la refondation profonde et durable de l'école de la République, qui est un sujet passionnant.

Je suis reconnaissante à l'ensemble des collègues de la mission, particulièrement à sa présidente, Colette Mélot, et à son rapporteur, Jacques-Bernard Magner, pour la qualité des échanges et la recherche d'exhaustivité qui ont caractérisé ces travaux.

Définie dans deux grandes lois de la mandature – la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, qui engage une stratégie nationale pour les années à venir, et la loi sur la refondation de l'école, qui vise à replacer l'école dans l'ambition de notre République –, la création des ESPE est la cheville essentielle de la formation des maîtres du XXI<sup>e</sup> siècle.

Ces nouveaux établissements universitaires, au cœur des regroupements d'universités et d'établissements d'enseignement supérieur, sont le pilier de la reconsidération et de la reconquête du métier d'enseignant, au bénéfice des élèves, des enseignants et de la qualité de formation utile au redressement de notre nation.

Aujourd'hui, les enseignants sont recrutés à un niveau académique et disciplinaire équivalent à celui des ingénieurs ou des cadres supérieurs, mais depuis la suppression insensée des IUFM sous la présidence de M. Sarkozy (*M. Jacques Legendre s'exclame.*), il leur manque l'essentiel : une formation à leur métier.

**Mme Françoise Cartron.** Eh oui !

**Mme Dominique Gillot.** À la dégradation des rythmes scolaires – les petits Français n'avaient, depuis 2008, plus que quatre jours de classe par semaine et 144 jours par an, avec un volume annuel d'heures de cours beaucoup plus élevé que chez nos voisins –, a été ajoutée la suppression de la formation des maîtres.

Cette réforme hâtive avait pour but premier de permettre des économies – la suppression de l'année de stage a entraîné celle de milliers de postes. Elle a aussi révélé une méconnaissance de ce qu'est la pédagogie et un mépris pour les enseignants et leur travail, dont beaucoup expriment encore la souffrance et la colère.

Les bouleversements scolaires, sociaux, économiques, culturels ont changé les attentes et les exigences à l'égard de l'école et de ses missions.

Les professeurs des écoles, recrutés à bac+5 – alors que, je le rappelle, les instituteurs entraient à l'École normale après la troisième, puis après le baccalauréat – sont souvent démunis dans leur classe face à des élèves d'une grande diversité.

À l'heure de la mondialisation et de la globalisation, l'éducation, la formation et la qualification sont les moteurs du redressement. Pour que la France renoue avec la croissance et son rayonnement, elle doit élever le niveau de qualification de sa jeunesse, la préparer à l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire lui permettre de communiquer en plusieurs langues, maîtriser les outils numériques, travailler différemment, développer des compétences toujours nouvelles.

La mission de l'école étant de réduire les inégalités, de transmettre des valeurs, de faire grandir en chaque élève des qualités et des vertus utiles à la réussite collective, il était urgent de reconstruire une école de la confiance, de l'estime de soi et de la bienveillance. Pour cela, il fallait d'urgence repenser la formation des maîtres.

Chacun est conscient des difficultés que rencontrent le système éducatif et ses personnels. On ne fait plus classe aujourd'hui comme avant.

Faire classe aujourd'hui nécessite de mobiliser des compétences assurées, de différencier ses pédagogies, de construire des projets, de travailler en équipe, d'utiliser toutes les technologies accessibles, d'agir avec les acteurs extérieurs à l'école, d'ouvrir les esprits des enfants, de dialoguer avec les parents... Et cela s'apprend. C'est le rôle des ESPE.

Il a été démontré que l'incidence de la qualité de la formation du professeur sur la performance des élèves est le premier déterminant de la réussite scolaire. Nous avons donc besoin des meilleurs professeurs pour conduire tous les enfants vers la réussite et l'épanouissement.

Pour élargir le vivier de leur recrutement, il fallait redonner au métier toute sa considération et définir les conditions permettant de l'exercer de manière professionnelle, afin de lutter contre sa lente dévalorisation sociale.

L'école est une institution dont le facteur de changement est en son sein. Les enseignants qui sont à la manœuvre doivent être capables de satisfaire aux obligations de leur mission et de s'adapter à leurs élèves soumis aux influences de la société qu'ils incarnent.

Cette relation privilégiée entre le maître et ses élèves est affectée par le fonctionnement social, l'accélération des temps, l'envahissement des techniques qui touchent aussi l'école. C'est pourquoi la formation, appuyée sur la recherche et la pluridisciplinarité, est indispensable pour tous les enseignants.

Il y faut de la volonté commune, des personnels qualifiés issus des deux ministères – enseignement supérieur et recherche et éducation nationale – avec des cultures, des pratiques, des déroulements de carrière différents.

Il y faut du projet commun, une ambition partagée, de l'humilité, de la patience et des pratiques collaboratives.

Le rapport en témoigne : au-delà des frilosités disciplinaires et catégorielles, il y a beaucoup de bonne volonté et même de l'enthousiasme dans cette construction, qui a été évaluée durant toutes ces semaines.

Nous ne devons pas perdre de vue qu'il s'agit d'une structure nouvelle, au carrefour de deux cultures jusqu'ici distinctes : d'une part, l'enseignement supérieur, dont l'emprise sur la formation des maîtres a été renforcée par la masterisation, et, d'autre part, l'éducation nationale, qui accorde une place importante à la formation par les pairs, principe qui commence seulement à pénétrer le monde universitaire.

Les ESPE ne doivent pas être considérées comme de simples entités administratives, agrégats de formations. Elles doivent dépasser les clivages anciens observés entre IUFM et universités pour devenir de véritables entités.

C'est pour cela que je défends l'idée que l'ESPE doit s'imposer comme une composante forte des communautés d'universités et établissements – les COMUE –, en développant un esprit d'école, en assurant la mixité des équipes pédagogiques et en garantissant l'émergence d'une culture professionnelle partagée, donc d'une culture partagée de la formation à dispenser : théorique et pratique, académique et professionnelle.

La définition des qualifications pour les enseignants-chercheurs en IUFM avait donné lieu à une forte recherche en pédagogie. On ne peut maintenir, d'un côté, des universitaires dont la gratification et l'avancement professionnels ne seraient assis que sur leurs publications scientifiques, et, de l'autre, des enseignants – au demeurant chercheurs aussi – qui s'investiraient dans la pédagogie et ne seraient pas valorisés à ce titre.

Cette question traverse également l'ensemble de l'enseignement supérieur. Aujourd'hui, chacun recherche une manière de reconnaître et d'évaluer l'investissement de l'innovation pédagogique dans le supérieur.

Il faut veiller à ce que la masterisation, érigée en objectif principal, ne l'emporte pas sur la nécessaire acquisition progressive des pratiques pédagogiques. Rien ne serait plus contre-productif dans la création d'une école de formation, dont on attend qu'elle soit en phase avec les enjeux de notre société en mouvement, que de perpétuer des méthodes d'enseignement, d'évaluation et de diplomation figées par des référentiels de formations universitaires ou le substrat d'UFR subsistant.

Le travail contributif des recteurs, dont je rappelle qu'ils sont chanceliers des universités, sera en ce sens déterminant. Employeurs de ces futurs diplômés, ils sont aussi prescripteurs de leurs compétences attendues et garants de la bonne progressivité de leur formation.

L'émergence de la culture d'école, que j'appelle de mes vœux, tout comme vous, mes chers collègues, nécessite la mise en place d'un tronc commun à la formation des enseignants du premier et du second degré. C'est ainsi que l'on parviendra à développer une culture professionnelle partagée entre le primaire et le secondaire.

Cet objectif est indispensable au regard des résultats des enquêtes qui mettent régulièrement en évidence le nombre de « décrocheurs », lesquels, généralement, dès l'entrée en sixième, présentent des lacunes dans des domaines qui devraient relever de l'acquis fondamental. Et ce constat se répète en seconde, puis, dramatiquement, en premier cycle universitaire !

C'est la visée de cet objectif pédagogique renouvelé, mission des ESPE, qui sera propice à la réussite durable de tous les élèves et brisera la spirale des résultats PISA, qui interpellent notre système.

Il faut également être vigilant sur la constitution des équipes de formation. Il serait totalement inefficace de ne faire appel qu'à des formateurs « hors sol », déconnectés des réalités du quotidien et du terrain, réalités pourtant prépondérantes dans les choix pédagogiques à mettre en œuvre. Il faudrait d'ailleurs, me semble-t-il, ménager des phases dans les carrières pour éviter de trop longues coupures avec la réalité de la classe.

J'insiste sur ce point, car des disparités dans ce domaine sont connues : alors que l'ESPE de l'académie de Strasbourg affiche une proportion de professionnels issus du milieu scolaire dans les équipes pluricatégorielles de l'ordre de 40 %, l'ESPE de l'académie de Versailles s'était fixé l'objectif, présenté comme ambitieux, de 10 % !

Pour bien connaître l'une des trois ESPE accréditées pour une première année, je constate que, une fois le choc des cultures dépassé et les manœuvres de préservation des « magots » de postes déjouées, la rédaction patiente du règlement intérieur, pour éviter toute fâcherie ultérieure, a permis, après trois tentatives de délibération, une adoption à l'unanimité, qui augure bien, au fil du temps et de l'approche de la rentrée scolaire, du déplacement des centres d'intérêt vers ceux des maquettes, plans et calendriers de formation, avec identification de tuteurs et de lieux de stage à travers les cinq départements. C'est très encourageant.

À cet effet, je tiens à saluer l'énergie et la capacité de dialogue du président et de la directrice de l'ESPE, tout comme celles du président de l'université de Cergy-Pontoise. En effet, la diplomatie est de mise à chaque conseil d'école.

Il s'agit donc bien, avec les ESPE, de construire un continuum de formation de la maternelle au supérieur, visant l'intérêt de l'enfant devenant élève, puis collégien et lycéen, afin qu'il puisse aborder dans les meilleures conditions l'enseignement supérieur, nourri de valeurs, rompu aux technologies indispensables à la société d'aujourd'hui qui lui permettront de garder un esprit de curiosité et de questionnement. Car n'oublions pas qu'apprendre, c'est avant tout chercher et douter !

Avec le numérique et la recherche permanente à laquelle ils accèdent dès le plus jeune âge, les enfants d'aujourd'hui acquièrent en dehors de l'école une attitude de questionnement que les enseignants doivent être formés à accompagner, à stimuler et à organiser.

C'est aux enseignants que revient d'assurer cette indispensable médiation entre la somme d'informations hétéroclites disponibles et l'élève, pour lui permettre de construire de solides connaissances. Ils doivent, selon Marcel Gauchet, « remettre de l'ordre dans du désordre ».

L'école doit être l'institution de confiance où l'on peut obtenir des réponses à des questions de l'ordre du savoir, où l'on peut apprendre à résoudre des problèmes, où l'on peut apprendre à se poser des problèmes, où l'on peut accepter de se tromper.

L'exploitation et la maîtrise des technologies de l'information et de la communication vont donc susciter une hausse du niveau d'exigence scolaire. Parallèlement, la multitude des ressources offertes permet d'élargir le cercle des apprenants et d'apporter un soutien ponctuel ou durable aux enseignants dans leur pédagogie comme dans leur formation, initiale ou continue, en particulier dans les secteurs démunis, isolés, difficilement accessibles.

C'est à ce titre que je plaide pour le développement rapide d'un enseignement à distance et en ligne dans l'académie de Guyane, dont l'ESPE doit composer avec des contraintes matérielles, géographiques et démographiques lourdes. Ce renfort technologique bien pensé permettrait l'accès d'un plus grand nombre aux formations et accélérerait l'émergence du vivier d'enseignants indispensable dans ce département français.

D'une façon générale, la capacité d'innovation des ESPE suivra l'ampleur des efforts conduits en matière de développement de l'interdisciplinarité, de mutualisation et de renforcement du travail d'équipe. Vincent Peillon l'avait affirmé : « Il faut refonder l'école de la République et refonder la République par l'école. Les enseignants sont les premiers acteurs du redressement de notre pays. »

Nous sommes aujourd'hui à l'année zéro des ESPE. Beaucoup a été fait, et très rapidement. Il faut saluer la mobilisation des professeurs formateurs et encourager la variété des parcours.

Il faut aussi soutenir l'implication des recteurs, qui devraient siéger dans tous les conseils d'écoles, en personne, pour bien montrer l'intérêt porté par l'éducation nationale au processus mis en route et ne pas risquer l'universitarisation de la nouvelle formation.



C'est un processus progressif, perfectible en fonction des évaluations qui seront opérées tant par les usagers et étudiants que par les professeurs, les formateurs, et l'employeur. Je vous saurais donc gré, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, de répondre à quelques questions.

La loi est-elle toujours bien appliquée, c'est-à-dire tous les postes IUFM sont-ils bien transférés à l'ESPE? Certains professeurs en UFR résistent et ne veulent pas rejoindre l'ESPE pour des raisons qui peuvent s'entendre, mais *quid* de leur support budgétaire?

Par ailleurs, si on constate un regain d'inscription aux formations de l'éducation, pourra-t-on encadrer tous ces étudiants « usagers » avec les seuls moyens transférés des IUFM? Y a-t-il des académies déficitaires et d'autres « excédentaires »? Je pense à l'exemple de l'ESPE de Versailles et du partenariat interacadémique avec Paris-Créteil.

Pour ce qui est de la pratique, de la maîtrise et de l'apprentissage des nouvelles technologies, comment seront recrutés les professeurs? Sur quelle base de formation?

Enfin, quels dispositifs sont prévus pour favoriser et former à la pratique interdisciplinaire et à la démarche de projet? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du RDSE.*)

**Mme Françoise Cartron.** Bravo!

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

**Mme Corinne Bouchoux.** Madame la présidente, madame la présidente de la commission de la culture, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, il est bientôt vingt-trois heures et à peu près toutes les réflexions sensées et intelligentes, voire brillantes, ont déjà été exprimées sur ce rapport! (*Sourires.*) Même si la pédagogie est parfois l'art de la répétition, j'essaierai de ne pas reprendre des propos déjà énoncés par mes collègues, mais plutôt de poser un certain nombre de questions.

Monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, comme il n'y a pas d'urgence, vous répondrez à celles qui vous conviendront.

Premièrement, les écologistes sont bien évidemment extrêmement satisfaits de la mise en place des ESPE, à tel point que nous avons souhaité faire un bilan de leur mise en place, de leurs points forts et de leurs points faibles.

Néanmoins, les trente ESPE créées dans cinq registres particuliers, avec des structurations intenses menées au pas de charge, ne sont pas forcément d'une intelligibilité folle pour qui ne connaît pas le système éducatif français – je pense par exemple aux universitaires étrangers! Les ESPE sont structurantes, mais elles sont inintelligibles pour le non-initié. Que comptez-vous faire pour rendre la chose plus pédagogique ou plus parlante pour le grand public?

Deuxièmement, à l'approche de la rentrée, a-t-on fait le point sur les PFA, les professeurs formateurs académiques, dont les établissements auront besoin? À ce propos, il me vient une question : si le rôle des ESPE est fondamental, a-t-on pour autant pris soin d'insister auprès de chacun sur le rôle fondamental des EPLE, les établissements publics locaux d'enseignement, qui accueilleront les enseignants en formation? N'y a-t-il pas un risque de distorsion entre l'évolution positive des ESPE et la perception peut-être encore quelque

peu désuète des établissements d'accueil, qui ont aussi une mission de formation, notamment au travers des chefs d'établissement?

Troisièmement, après avoir lu le rapport avec attention, nous nous interrogeons sur le rôle des inspections. Les inspecteurs sont présents et importants partout; néanmoins, ils ne sont fléchés nulle part. J'aurais voulu savoir si l'on comptait préciser leur rôle dans la mise en place des ESPE.

Quatrièmement – vous allez peut-être penser que ce sont des lubies, mais nous tenons à attirer votre attention sur ces points –, lors des discussions menées sur la loi de refondation de l'école, mais aussi sur la loi relative à l'enseignement supérieur, nous avons souhaité insister sur des aspects qui nous semblaient innovants et non marginaux.

Je rappelle l'importance des opérations « La main à la pâte » et de gestion non violente des conflits. Récemment, j'ai vu passer un texte où le terme « non violent » avait disparu. Pourtant, la gestion non violente des conflits, ce n'est pas la même chose que la gestion des conflits!

Nous avons aussi attiré l'attention sur l'importance d'avoir des intervenants issus du monde associatif, des non-professionnels, particulièrement dans le contexte de la mise en place, avec les difficultés qui ont été signalées, des rythmes scolaires. Il nous semble nécessaire qu'il y ait un continuum entre le temps périscolaire dans les projets éducatifs territoriaux, les PEDT, et ce qui se passe dans les ESPE. Les différents acteurs doivent donc pouvoir se côtoyer.

Cinquième élément : *quid* de l'ESEN, l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, cet établissement de formation un peu particulier qui fait coexister des formateurs sans formation dédiée? Quelle est l'articulation entre l'ESEN, que nous avons visitée l'an dernier avec la commission de la culture, et les ESPE? Il y a là, me semble-t-il, un angle mort, qui gagnerait peut-être à être réduit.

Sixièmement, j'aborderai la question des formations. Notre pays est encore extrêmement marqué par une formation disciplinaire – le dernier orateur l'évoquera certainement – et par la liberté pédagogique des enseignants, ce qui est heureux.

Il faudrait, tant dans l'enseignement supérieur que dans les ESPE, cesser de diffuser l'enseignement en silos de disciplines différentes, et amorcer une réflexion problématisée sur notre monde qui est de plus en plus complexe – je vous renvoie aux thématiques développées par Edgar Morin. Mme Gillot l'a bien dit, il faut développer une pédagogie par problèmes, comme elle se pratique notamment à l'université de Louvain : elle gagnerait utilement à être diffusée dans les ESPE françaises. Monsieur le ministre, que comptez-vous faire en ce sens?

Septièmement – et ce n'est pas le moindre des points que je souhaite aborder –, nous devons évoquer ici, entre personnes de bonne compagnie, un sujet abordé de façon allusive par Mme Gonthier-Maurin, celui de l'éducation à l'égalité entre les garçons et les filles et des stéréotypes de genre. Lors de la discussion du texte, le mot « genre » était supprimé dès qu'il apparaissait. Pour notre part, nous avons essayé d'être vigilants et de le réintroduire, car ce terme a un sens et une portée.

Comment pouvons-nous être certains que, dans les ESPE, un enseignement à l'égalité entre les garçons et les filles est bien dispensé? Nous aimerions attirer votre attention sur le

fait qu'un certain nombre d'associations professionnelles tout à fait sérieuses, universitaires, sont capables de mener des audits pour vérifier que ce qui figure dans les maquettes est bien mis en pratique et s'assurer que, sur cette question extrêmement importante, voire sensible, pour l'opinion, il y a un minimum d'harmonie.

Monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, voilà les sept questions que nous souhaitons vous poser. Nous le rappelons, les ESPE sont non seulement structurelles, mais également structurantes. À cet égard, elles sont extrêmement importantes pour l'avenir de l'enseignement en France. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Françoise Cartron.

**Mme Françoise Cartron.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, comme l'a souligné Corinne Bouchoux, comment dire des choses intelligentes et ne pas être redondante après les interventions de tous mes éminents collègues ? J'essayerai donc de resituer le débat dans sa globalité et de faire des focus sur quelques points plus particuliers.

On l'a dit, le 13 novembre dernier, notre commission constituait une mission d'information sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation, deux mois seulement après la mise en place de ces dernières – preuve d'efficacité et de réactivité s'il en est. Il y a une semaine, le rapport conclusif des travaux de la mission a été adopté à l'unanimité. Saluons le travail collectif réalisé par les membres de la mission, plus particulièrement par son rapporteur et par sa présidente.

Il s'agit bien évidemment d'un document d'étape, technique, utile, qui rappelle, d'une part, la complexité des enjeux liés au rétablissement de la formation des maîtres, après l'échec avéré de la masterisation, et, d'autre part, la nécessité d'un suivi sur le long terme, pour une montée en puissance progressive de ces trente structures nouvelles.

Il y a tout juste un an, nous adoptions, ici même, deux lois fondamentales de ce début du quinquennat : la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, un texte que j'ai eu l'honneur de rapporter devant vous et qui comportait un volet important consacré à la restauration de la formation professionnelle et pédagogique des enseignants, chantier essentiel ouvert dès la rentrée 2013, et la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dont Dominique Gillot était la rapporteur et qui a fait évoluer les composantes universitaires dans lesquelles ces ESPE sont justement intégrées.

L'ESPE est donc une structure nouvelle, dont le succès repose assurément sur la convergence effective de deux cultures jusqu'ici bien distinctes : celle de l'enseignement supérieur, qui a vu son rôle renforcé à la suite de l'intégration des IUFM aux universités et de la réforme dite « de la mastérisation », et celle de l'éducation nationale, qui accorde traditionnellement une place importante aux pairs dans la formation, principe encore trop éloigné des universités, malgré le développement des masters professionnels.

Oui, au final, il s'agit bien de notre capacité à changer collectivement le paradigme de notre système de formation. C'est d'ailleurs très justement rappelé dans le rapport : « L'ESPE [...] doit devenir un lieu de dépassement des anciennes contradictions idéologiques entre les IUFM et les universités. Pour cela, il faut travailler à bâtir un esprit

d'école que chacun partage au-delà des métiers, des cultures et des pratiques administratives. » Au reste, je considère que ce qui vaut pour la formation des enseignants vaut, bien entendu, pour d'autres réformes en cours !

Comme l'avait justement dit ici même votre prédécesseur, monsieur le ministre, lors de l'examen, en première lecture, de la loi pour la refondation de l'école de la République : « Ce qui a coûté très cher au système d'éducation français [...], c'est la division permanente entre les uns et les autres : le mépris du professeur du secondaire pour le professeur du primaire, du professeur de l'université pour le professeur du secondaire, sans oublier l'incompréhension à l'égard des éducateurs, comme nous avons pu l'observer à l'occasion de la réforme des rythmes scolaires. Les écoles supérieures du professorat et de l'éducation rassembleront tous ceux qui ont vocation à enseigner et qui [...] doivent aussi apprendre à se connaître. »

Oui, apprendre à se connaître et à travailler ensemble prend du temps et passe par des structures de formation repensées. Quels sont les leviers de ces changements profonds ? En lieu et place d'un système hiérarchique, cloisonné et d'une préparation purement académique aux concours, la coopération entre les ESPE et les autres composantes universitaires doit être renforcée.

Afin de conjuguer les dimensions professionnelles et académiques tout en développant les compétences pédagogiques, didactiques et disciplinaires, il faut également sortir de la dichotomie inscrite dans les parcours de formation des enseignants du premier et du second degré, intégrer effectivement au sein des équipes pluricatégorielles des formateurs professionnels venus du terrain, relever le défi majeur que constitue la formation à de nouveaux outils pédagogiques innovants et aux ressources numériques, enfin, élargir les champs de formation auxquels les futurs enseignants doivent être solidement préparés.

Je pense, sur ce point, à la sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la lutte contre les discriminations et à la scolarisation des élèves en situation de handicap. Dans ces différents domaines, qui entrent dans le tronc commun de tous les étudiants, l'apport et le regard particulier des associations culturelles, artistiques et d'éducation populaire sont aussi nécessaires.

Un amendement en ce sens avait d'ailleurs été adopté par notre commission lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

**M. Jacques-Bernard Magnier, rapporteur.** C'est vrai !

**Mme Françoise Cartron.** À ce propos, et ceci est ma première interrogation, où en est-on de l'application de la parité dans les instances de gouvernance des ESPE ?

Les écoles supérieures du professorat et de l'éducation forment les enseignants et les enseignantes, éducateurs et éducatrices de demain. Toutefois, quel paradoxe ! Alors que les femmes représentent 82 % des enseignants à l'école primaire et 58 % dans l'enseignement secondaire, la présence masculine s'affiche dans les mêmes proportions aux postes de commande, dans le corps des inspecteurs d'académie comme à la direction des services.

Certes, la loi de juillet 2013 a imposé la parité dans les modes de scrutin aux élections des universités et communautés...

**M. Jacques Legendre.** Eh oui !

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur.** Cela n'a pas été facile !

**Mme Françoise Cartron.** ... des règles également appliquées pour les instances des ESPE, puisque chaque liste de candidats est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. Toutefois, je constate que, aujourd'hui, la direction de l'ESPE de Bordeaux est à 100 % masculine ! Cette situation n'est pas acceptable.

Dans ces conditions, comment inciter plus fortement à la mixité ? Si la création de modules de formation contre les stéréotypes est une avancée nécessaire, conformément aux préconisations de la convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif 2013-2018, il n'est plus possible de ne pas mettre en application ce que l'on enseigne !

En outre, vous constatez, monsieur le rapporteur, que l'antériorité de la collaboration et du dialogue entre l'IUFM et les universitaires est un facteur important de facilitation de la réforme.

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur.** C'est vrai !

**Mme Françoise Cartron.** D'ailleurs, les réformes mises en place depuis deux ans, qu'il s'agisse des nouveaux rythmes scolaires ou du rétablissement de la formation des maîtres, ont toutes ce point commun de vouloir faire travailler ensemble les acteurs qu'elles concernent, surtout lorsque ces derniers n'en avaient pas ou plus l'habitude.

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur.** Tout à fait !

**Mme Françoise Cartron.** C'est pourquoi ces réformes sont difficiles et s'appliquent de façon inégale selon les territoires.

En effet, vous avez relevé, pour chaque point évoqué précédemment, des disparités régionales fortes, tant dans l'intégration des écoles dans l'université et leur collaboration avec les autres composantes universitaires que dans la formation et la diversité des intervenants. Pourtant, quelle formidable impulsion pour tirer tout le monde vers le haut !

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur.** C'est vrai !

**Mme Françoise Cartron.** Les expériences réussies doivent être connues et partagées avec les structures qui connaissent des difficultés alimentant leurs doutes et leurs craintes. Ce rapport y contribue.

Cependant, ayons toujours en tête que, non, tout ne sera pas parfait à la rentrée, que les prochains mois seront cruciaux pour régler les tensions budgétaires et avancer sur chaque pan de la réforme et qu'il faudra une montée en puissance sur plusieurs années. Si la mise en place des ESPE nécessite du temps et de la continuité, la formation des enseignants elle-même nécessite du temps et de la continuité, afin de pérenniser et de diversifier les viviers de recrutement.

L'auteur du rapport propose ainsi d'engager le processus d'acculturation en licence, en prenant soin d'articuler dès l'origine l'académique et le professionnel. Est également préconisée une montée en puissance du dispositif des emplois d'avenir professeur, les EAP, pilier important de la réforme de la formation initiale des enseignants, notamment par une meilleure association des ESPE à la gestion de ces EAP, laquelle relève actuellement plutôt des seules UFR. Pour l'heure, sur les 10 000 emplois offerts entre janvier 2013 et mars 2014, quelque 8 000 ont été pourvus. L'objectif est de recruter 18 000 étudiants boursiers *via* ce dispositif, entre 2013 et 2016.

Derrière ce résultat global se cachent, là encore, d'importantes disparités régionales. Des académies attractives, comme celle de Bordeaux, ont dépassé le nombre de contrats qui leur étaient initialement assignés, quand d'autres ne sont pas parvenues à pourvoir tous les postes. Le dispositif des EAP mérite d'être redynamisé, nos politiques devant favoriser la mixité sociale non seulement au sein des classes, mais également au sein du corps professoral.

Au bout d'un an de ce qui s'apparente à une reconstruction totale et ambitieuse de la formation des enseignants, le chantier n'est bien entendu pas achevé et mérite d'être progressivement ajusté. Soyons patients, constructifs et force de propositions !

En effet, il est évident que le succès de la refondation entreprise il y a deux ans sera conditionné, à terme, par la capacité de notre pays à offrir une formation initiale et continue performante, ainsi que des perspectives de carrière stimulantes aux jeunes qui se destinent aux métiers de l'enseignement et de l'éducation.

Cela dit, je souhaite revenir sur un autre point, qui me paraît fondamental. Nous l'avons vu, la formation des personnels de l'éducation doit nécessairement s'appuyer sur un continuum entre la formation initiale, la formation en alternance et la formation continue, afin de garantir l'acquisition, tout au long de la carrière, des savoirs théoriques et pratiques et des compétences professionnelles en matière de pédagogie.

Or la formation des personnels de direction et d'inspection demeure l'angle mort de la réforme. Pourtant, comme l'ont montré les difficultés d'application des lois d'orientation de 1989 et de 2005, les échelons administratifs locaux sont essentiels pour prolonger l'impulsion initiale.

C'est pourquoi, depuis deux ans, dans mes rapports successifs, j'ai appelé à une profonde réforme de l'École supérieure de l'éducation nationale, l'ESEN, qui ne donne pas satisfaction – les étudiants eux-mêmes le disent avec force – et dont l'articulation avec les services académiques de formation se révèle déficiente.

La rigidité et la faiblesse de l'accompagnement qui ont été relevées par endroits peuvent s'expliquer par l'alourdissement général des tâches administratives dévolues aux cadres de l'éducation nationale. Ces derniers sont contraints de privilégier le contrôle d'application des textes à l'accompagnement du changement et à la rénovation pédagogique. Il me semble donc aujourd'hui nécessaire de réformer l'ESEN, chargée d'une partie de la formation des chefs d'établissements et des inspecteurs. Monsieur le ministre, quelle est votre position sur ce point ?

En conclusion, vous étiez, il y a quelques semaines, à Melun, sur le site de l'école supérieure du professorat et de l'éducation de l'académie de Créteil. Avez-vous pu recueillir le « ressenti » des premiers concernés, à savoir les étudiants qui bénéficient des nouveaux masters MEEF ?

Le cas échéant, il me paraît important de le relayer, car, aujourd'hui, au-delà des aspects purement techniques que nous avons évoqués, nous devons rendre aux jeunes l'envie de s'engager dans ce beau métier d'enseignant, en les accompagnant, en les rassurant, mais aussi en reconnaissant la place essentielle qui sera la leur dans notre société. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC, du groupe écologiste et du RDSE.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Legendre.



**M. Jacques Legendre.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, mes chers collègues, notre collègue Françoise Cartron ayant déclaré que tous les orateurs éminents se sont déjà exprimés, on comprendra que je dois être et rapide, et modeste! (*Rires.*)

**Mme Françoise Cartron.** Monsieur Legendre, je ne me serais pas permis une telle impolitesse à votre égard!

**M. Jacques Legendre.** La mission d'information, dont j'étais membre, a suivi sur le terrain la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation, sans préjugé, mais également sans complaisance. Je pense que cela mérite d'être noté, car le respect mutuel qui a accompagné nos auditions et nos réflexions a permis de dresser un bilan objectif de cette installation.

Je tiens à saluer à mon tour le remarquable travail de notre rapporteur, Jacques-Bernard Magner, et de notre présidente, Colette Mélot: ils ont su installer une ambiance consensuelle et prendre en considération les avis des uns et des autres. Une telle attitude permet la publication de bons rapports! (*Mme Françoise Cartron s'exclame.*)

Cependant, ne nous trompons pas d'objet: l'adoption à l'unanimité de ce rapport par la commission des affaires culturelles n'est pas un *satisfecit* donné à la réforme de la formation des enseignants; c'est l'approbation d'un rapport de travail particulièrement utile. Bien évidemment, nous souhaitons la réussite de cette réforme de la formation, dans l'intérêt des enseignants et des élèves, mais nous n'avons pas encore les moyens d'émettre un jugement éclairé à son sujet.

La mise en place des ESPE a dû être menée rapidement, ce qui explique en partie les dysfonctionnements que nous avons notés: dossiers d'accréditation insuffisants, définition complexe des corps électoraux... Je note, à cet égard, que l'exigence de parité, appliquée strictement, puisqu'il faut respecter la loi, a abouti, en l'espèce, à une baisse de la représentation des femmes au sein des instances de gouvernance – conseil de l'école et conseil d'orientation scientifique et pédagogique.

Ce constat doit nous amener à réfléchir sur l'inclusion systématique d'exigences en matière de parité lors de la discussion de textes de loi. J'ai cru comprendre, ma chère collègue Françoise Cartron, que vous vous interrogez également sur ce point.

**Mme Françoise Cartron.** Je ne m'interroge pas, je la souhaite!

**M. Jacques Legendre.** Malgré ces difficultés administratives et la complexité de la constitution des organes de gouvernance, la mise en place structurelle des ESPE s'est globalement bien passée et la continuité du service public a été assurée.

Le principal problème rencontré par les ESPE réside maintenant dans la nouvelle configuration mise en place, puisqu'il faut intégrer ces structures dans le paysage universitaire, lui-même en pleine recomposition. Ces rigidités sont liées à la place occupée précédemment par les IUFM et les universités, ainsi qu'à leurs forces respectives.

Le rapport de la mission commune d'information dresse un tableau varié: la prédominance de l'une ou l'autre instance demeure dans certaines académies, alors que certains IUFM travaillaient en bonne intelligence avec les

universités. À Clermont-Ferrand, exemple souvent cité, l'antériorité de bonnes relations de travail facilite l'application de la réforme.

L'enjeu est important: l'inclusion des ESPE dans les universités ne doit pas se résumer à une simple préparation académique des étudiants aux concours. Une participation aux modules transversaux à vocation professionnalisante et aux travaux de recherche des UFR, serait une valeur ajoutée souhaitée par la réforme, qui manifestement n'est pas encore réalisée partout. Le rapport relève que le conservatisme dominant en l'espèce puise en partie son origine dans la différence de parcours de formation des étudiants, selon que ceux-ci se destinent au premier ou au second degré.

Aussi la mission recommande-t-elle la généralisation de troncs communs de formation des étudiants se destinant au professorat, que celui-ci vise le primaire ou le secondaire. Cette symbiose, réalisée actuellement dans les deux tiers des écoles, devrait être étendue et généralisée, participant ainsi à l'apparition d'une « culture d'école ».

J'en viens au contenu de la formation dispensée et je formulerai quelques remarques sur les prescriptions établies par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

De nouveaux champs de formation sont prévus par la loi. Ils correspondent, d'une part, à l'évolution de notre société – ce qui explique, par exemple, une préparation à la gestion des conflits ou à la lutte contre les discriminations –, et, d'autre part, aux contenus pédagogiques.

Le rapport rappelle que ces prescriptions ne sont pas limitatives. Il faudra en effet veiller à ce que les maquettes respectent le « cadre national des formations liées aux métiers du professorat du premier et du second degré et de l'éducation », qui comprend la connaissance des processus d'apprentissage des élèves, les méthodes de différenciation pédagogique et de soutien aux élèves en difficulté, la connaissance du socle commun – celui-ci donne quelques soucis actuellement au Conseil supérieur des programmes... – et les méthodes d'évaluation des élèves.

La présidente de la mission commune d'information, Colette Mélot, a veillé à ce que la dimension européenne de l'enseignement soit précisée dans le rapport. En effet, l'Union européenne représente un enjeu central, car elle est une possibilité de soutien mutuel dans un monde en perpétuelle tension économique. Au-delà d'une coopération économique, la conscience d'une véritable citoyenneté européenne doit être inculquée aux enseignants, qui forment eux-mêmes les citoyens français et européens de demain.

La maîtrise totale de l'outil informatique me semble elle aussi incontournable. Les enseignants seront de plus en plus confrontés à des générations d'élèves imprégnés de culture numérique. Si certaines ESPE ont intégré cet enjeu et ont déjà mis en place de bonnes pratiques en ce sens, ces dernières sont cependant loin d'être généralisées. Il s'agit d'un investissement coûteux, mais indispensable, dans lequel l'État doit avoir sa part, puisqu'il s'agit d'un domaine de formation essentiel des agents de l'éducation nationale.

Concernant les méthodes de travail, la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a accordé une large place au travail en équipe, au regard d'intervenants extérieurs, ainsi qu'à l'interdiscipli-

narité. Bien que des échanges soient souhaitables, je pense, comme je l'ai affirmé en commission, qu'il faudra veiller à ce que cette démarche se fasse dans le respect absolu du principe de liberté pédagogique de l'enseignant. (*Mme Corinne Bouchoux acquiesce.*) Ma chère collègue, vous attendiez que je le rappelle! (*Sourires.*)

Je tiens également à souligner, car j'y attache beaucoup d'importance, qu'il n'y a pas une seule bonne méthode dans le domaine de la pédagogie. Les ESPE ne doivent pas formater *a priori* les enseignants dans un seul moule. Le succès de l'enseignement dépend aussi de notre capacité à disposer de plusieurs pédagogies. Il faut rappeler qu'il n'y a pas qu'une seule pédagogie.

Enfin, toujours en matière de formation dispensée aux futurs enseignants, afin de ne pas retomber dans les travers des IUFM, il faudra assurer des retours périodiques des formateurs sur le terrain, pour éviter qu'ils ne se trouvent déconnectés de leur métier au fil du temps. Leur témoignage direct sur le métier qu'ils enseignent me semble aussi important que la professionnalisation qui est favorisée par cette réforme. C'est en effet du contact avec le terrain que nos étudiants pourront acquérir de bonnes pratiques. On vante les bienfaits de l'alternance dans beaucoup de secteurs ; il doit en être de même dans l'éducation nationale.

Au lendemain de l'enquête PISA qui a classé la France à un rang très inférieur à ce que l'on doit attendre d'elle, l'avenir de notre système d'enseignement ne peut s'envisager sans la mise en place de nouvelles stratégies de lutte contre l'échec scolaire. Je suis convaincu que l'une d'elles passe par l'excellence de la formation des enseignants, mais également par la revalorisation de leur statut. Cette revalorisation n'est malheureusement pas à l'ordre du jour, le Gouvernement privilégiant l'augmentation du nombre de postes. Il faudra se pencher sur ce problème.

L'exemple de la Finlande, déjà cité, est particulièrement révélateur à cet égard. Il confirme que c'est non seulement dans la quantité des postes créés, mais aussi dans la qualité de l'enseignement dispensé à nos enfants par des professionnels ayant une véritable reconnaissance sociale que se construit la valeur du système éducatif d'un pays.

**Mme Françoise Cartron.** C'est vrai !

**M. Jacques Legendre.** Toutefois, si le contenu éducatif proposé par les enseignants n'est pas adapté aux besoins de nos élèves, cela ne suffira pas.

Tout se joue par l'acquis des fondamentaux au primaire, et par la suite au collège, pour éviter l'échec scolaire qui ruine l'avenir d'une partie de nos jeunes. Si nous devons rester attachés à l'idée d'un collège unique, c'est par une diversification des voies et des pédagogies que nous garantirons un avenir meilleur à ces jeunes.

Le débat d'aujourd'hui devra donc se prolonger par une réflexion approfondie sur d'autres thèmes et nous devons garder à l'esprit qu'il est urgent d'entreprendre la modernisation de notre système éducatif. Sur ce sujet, nous sommes tous mobilisés. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, de l'UDI-UC et du RDSE. – Mme Corinne Bouchoux applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Benoît Hamon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.** Madame la présidente, madame la présidente de la commission de la culture, madame la présidente de la mission commune d'informa-

tion, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, selon une répartition sexuée assez classique, dans cet exercice à deux voix auquel nous allons nous livrer, ma collègue et moi, Geneviève Fioraso se chargera des questions les plus difficiles et moi des questions les plus simples. (*Sourires.*)

**Mme Françoise Cartron.** Très bien !

**M. Benoît Hamon, ministre.** Je savais que cela vous plairait, madame Cartron ! Cela confirme vos convictions profondes à mon sujet, ce qui m'inquiète, d'ailleurs... (*Nouveaux sourires.*)

**Mme Françoise Cartron.** Je savais que vous étiez un homme de progrès, monsieur le ministre, et cela se vérifie! (*Rires.*)

**M. Benoît Hamon, ministre.** Je formulerai quelques commentaires sur les recommandations que contient ce rapport de qualité et répondrai aux différentes remarques qui ont été émises, ce qui nous permettra de faire le point sur la montée en puissance des ESPE.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous vous demandez si ces écoles contribuent à rendre plus attractif le métier d'enseignant. À l'évidence, nous ne pouvons donner une réponse définitive à cette question. En revanche, un certain nombre d'indicateurs nous montrent que, aujourd'hui, le métier d'enseignant semble plus attractif et que la formation initiale des enseignants n'y est pas pour rien. J'essaierai de l'illustrer dans quelques instants.

Vous avez tous reconnu avec beaucoup d'honnêteté – même ceux d'entre vous qui sont membres de l'opposition –, l'ambition éducative dont fait incontestablement montre le Gouvernement. Bien sûr, selon que l'on est de droite ou de gauche, on ne partage pas nécessairement les priorités qui sont fixées.

Vous avez les uns et les autres évoqué les classements internationaux, les évaluations du ministère de l'éducation nationale lui-même, établies par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, la DEPP. Le Gouvernement se fixe comme objectif principal la lutte contre les inégalités sociales qui se développent dans l'école, les déterminismes sociaux, mais également les déterminismes parfois scolaires, qui conduisent l'institution elle-même à orienter certains jeunes sans tenir compte de leurs capacités et, ainsi, à produire des inégalités.

Face à cette situation, nous avons décidé de réagir, en consacrant davantage de moyens et d'effectifs à l'éducation nationale. En effet, il faut plus d'adultes. Cela ne résume évidemment pas une ambition éducative, mais cela dit beaucoup de notre volonté que davantage d'adultes soient face aux élèves, pour que ces derniers, quelle que soit leur origine sociale, quel que soit le territoire dans lequel ils sont inscrits à l'école, au collège ou au lycée, aient affaire à des équipes enseignantes formées, suffisamment nombreuses. Il s'agit en effet d'apporter des réponses à chacun de nos enfants, pas simplement à tous les enfants.

Le Gouvernement consent un effort significatif en termes d'effectifs. Je souligne ainsi qu'un tiers des effectifs porte sur la formation des enseignants, ce qui montre la dimension qualitative de cet effort quantitatif. Il ne s'agit donc pas simplement d'augmenter le nombre de professeurs, pour compenser leur baisse dans les dix dernières années.

Les propositions et les chantiers qui traduisent les choix du Gouvernement sont parfaitement cohérents les uns avec les autres. Parmi ceux-ci se trouvent la priorité au primaire et la priorité à l'éducation prioritaire, avec la refonte de la carte de

l'éducation prioritaire, qui sera officielle l'année prochaine et qui concentrera qualitativement et quantitativement les moyens là où on en a le plus besoin.

Je pense aussi à la scolarisation avant trois ans, décisive dans les quartiers les plus défavorisés, ou à la volonté d'avoir plus de maîtres que de classes. Demain, avec la refonte de l'éducation prioritaire, nous aurons aussi davantage de moyens, davantage de formation, davantage de temps dégagé pour les équipes éducatives pour des projets collectifs, davantage d'indemnités, enfin, car il faut une incitation à la stabilité des équipes et celle-ci est également liée à la rémunération des enseignants.

Au-delà de cette priorité accordée au primaire, la question de la refonte des programmes est cruciale ; vous l'avez évoquée à l'instant, monsieur Legendre. À la rentrée de 2014 interviendra un premier recentrage des programmes de l'école élémentaire. Le Conseil supérieur des programmes, le CSP, demeure en dépit du départ de son président, et les propositions qu'il formulera sur le socle commun ne manqueront pas d'être débattues et discutées par les enseignants que nous consulterons dès l'automne prochain.

Nous rendrons ensuite des arbitrages, que nous vous soumettrons, pour déterminer ce que la nation attend de l'école, du collège, des compétences et des connaissances qui doivent être maîtrisées à l'issue de la scolarité obligatoire, de la manière dont il faut les évaluer. En effet, on ne peut se contenter de dire ce que l'on attend de l'école et du collège : il faut aussi définir la manière dont on évalue ces connaissances, ces compétences, cette culture commune. Par ailleurs, le lycée sera également l'objet de discussions.

J'en viens maintenant à ce qui nous réunit ce soir, à savoir la formation initiale des enseignants. Alors qu'elle avait été à bien des égards largement remise en cause, nous avons souhaité la reconstituer en la construisant autour d'un équilibre : le maintien du concours, une formation universitaire, mais aussi l'alternance, qui seule permet l'apprentissage des gestes professionnels indispensables au métier d'enseignant.

Ce sont ces principes qui ont été à l'origine de la création des ESPE. Indiscutablement, comme plusieurs d'entre vous l'ont évoqué, la mise en place de ces écoles dès la rentrée 2013, alors que le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République était discuté au Parlement, a supposé de commencer à travailler sur la création de ces structures. Cela a même entraîné des décisions du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, le CNESER, huit jours seulement après la promulgation de la loi.

Sans travailler à marche forcée, nous avons donc voulu aller vite, parce que nous considérons que la mise en place de cette formation initiale des enseignants était absolument indispensable pour donner toute sa cohérence à l'ambition éducative du Gouvernement. Sans cela, l'équilibre de la réforme n'aurait pas été atteint. Il fallait rétablir la formation initiale des enseignants et faire en sorte que ce métier s'apprenne, notamment grâce à l'alternance.

Incontestablement, la première année fut parfois difficile : il fallut travailler presque en direct et apprendre des premiers freins, des premiers obstacles, des premiers verrous qui apparaissaient sur le terrain. Nous avons essayé de tenir compte de l'ensemble de ces difficultés pour proposer au fur et à mesure des évolutions et essayer de travailler au

mieux des intérêts des enseignants, mais surtout des élèves, afin que ceux-ci disposent des enseignants les mieux formés qui soient.

C'est le travail du comité de suivi du recteur Filâtre, qui a d'ores et déjà rendu un avis sur la réforme et sur le mémoire professionnel qui est exigé des étudiants. Nous avons sollicité plusieurs rapports de l'IGAENR, l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, sur la mise en place de la culture commune, rendus en juin dernier, sur la gouvernance et les équipes pluricatégorielles.

Les personnels des UFR, des ex-IUFM et les nouveaux professeurs qui interviennent forment des équipes pluricatégorielles qui apprennent à travailler ensemble et ont besoin de se construire une culture commune ; celle-ci est absolument déterminante. On parle de la culture commune des futurs enseignants, mais il convient de construire une culture commune entre ces différentes catégories d'intervenants au sein des ESPE.

Nous avons sollicité un rapport sur le rattachement des ESPE aux communautés d'universités et établissements, ou COMUE, qui sera rendu au mois de juillet prochain. Les directions générales sont également sollicitées pour apporter régulièrement leur expertise sur la mise en œuvre de cette réforme et des ESPE. Votre rapport nous donne par ailleurs de nombreuses pistes, mesdames, messieurs les sénateurs, mais j'aurai l'occasion d'y revenir.

Je voudrais m'attarder sur le recrutement et l'attractivité du métier. Nous avons constaté une augmentation de 30 % des effectifs inscrits à la rentrée en master MEEF, c'est-à-dire Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation, soit 25 000 inscrits, ce qui est déjà en soi une très bonne nouvelle.

Que dire de la prochaine rentrée ? Nos estimations, qui ne sont donc pas par définition des chiffres définitifs, laissent à penser que nous aurons une augmentation de 15 % à 20 % du nombre des inscrits, ce qui est là encore tout à fait significatif, confirmant l'attractivité plus grande du métier d'enseignant. Nous sommes intimement convaincus, Geneviève Fioraso et moi-même, que l'existence même des ESPE rend beaucoup plus attractif le métier d'enseignant, outre la manière dont le Gouvernement a décidé de traiter l'école et de faire confiance aux enseignants pour qu'ils ne se sentent plus stigmatisés comme ils avaient parfois pu l'être auparavant.

Pour ce qui est des chiffres, quelque 37 000 candidats se sont présentés aux concours en 2013 et 57 000 candidats aux concours renouvelés de 2014. Le nombre d'admissibles a augmenté, avec un niveau en forte hausse. En dépit de cela, la barre d'admissibilité a été relevée. Les concours ne sont donc pas « donnés », bien au contraire.

Des signes positifs sont émis du côté des concours, même si certaines disciplines, en particulier les mathématiques, rencontrent toujours des difficultés de recrutement, que nous essayons de résoudre. Nous devons nous efforcer de rendre les concours d'accès au métier de professeur de mathématiques plus attrayants qu'ils ne le sont aujourd'hui. Il est vrai qu'ils souffrent de la concurrence de débouchés professionnels pouvant paraître plus attractifs, notamment en termes de rémunération, en particulier dans le secteur informatique.



De surcroît, nous pourrions recruter sur la base de listes complémentaires pour augmenter notre potentiel humain en cas de nécessité, à partir des informations que je viens de vous donner.

Avant de céder la parole à Geneviève Fioraso, j'en viens aux recommandations que vous avez formulées, monsieur le rapporteur. Vous avez évoqué, je l'ai dit, le fait de travailler à l'émergence d'une culture commune à tous les enseignants, au-delà des différences d'identité professionnelle, du degré dans lequel on enseigne, que l'on soit professeur des écoles ou professeur du second degré, que l'on travaille dans l'enseignement professionnel ou dans les voies technologiques ou générales.

Cette culture commune est évidemment au cœur de la réforme. Elle repose sur l'élaboration d'un référentiel des métiers unique pour tous les enseignants. C'est le sens des documents fournis par les directions générales à toutes les ESPE, ainsi qu'aux recteurs et présidents d'université. Ce référentiel rappelle que le travail de l'enseignant s'inscrit dans le respect des valeurs de la République, celui-ci étant fonctionnaire, au sens de serviteur de l'État, dont il doit connaître parfaitement les règles.

Pour ce qui concerne l'essentiel, c'est-à-dire faire face à une classe, que l'on soit dans une école primaire, dans l'enseignement professionnel, dans une voie technologique ou générale, il faut prendre en compte la diversité des élèves, celle des rythmes des personnes que l'on a en face de soi, mais aussi la nécessité de construire des pédagogies différenciées et d'utiliser différents instruments et outils en fonction de la variété des situations.

Il s'agit évidemment de maîtriser les mécanismes et les processus d'apprentissage. Il est des gestes professionnels qu'il est indispensable d'apprendre, que l'on soit professeur du premier degré ou du second degré.

Il s'agit également de coopérer dans le cadre d'un établissement avec les différents partenaires de l'école et l'ensemble de la communauté éducative. À bien des égards, nous savons que les projets éducatifs reposent sur la collaboration et la coopération entre les enseignants. Nous avons besoin d'un dialogue respectueux, constructif, au sein de la communauté éducative, mais aussi, chacun étant à sa place, avec les parents d'élèves et, au-delà, avec les différents partenaires de l'école ; je pense notamment, dans l'enseignement professionnel, aux acteurs économiques.

À cet égard, je me réjouis que, lors de la prochaine conférence sociale, le ministère de l'éducation nationale animera une table ronde sur le lien entre l'éducation nationale et le monde professionnel, notamment pour l'insertion professionnelle des jeunes issus de la filière professionnelle. Le président de l'Union professionnelle artisanale, l'UPA, s'en est également félicité.

J'en profite pour ouvrir une parenthèse : on reproche parfois à certains responsables politiques de mal connaître l'entreprise et d'en faire la caricature.

Pour ma part, j'ai été longtemps salarié, puis directeur de société dans le secteur privé, et une telle remarque me fait sourire, mais j'observe que circulent également dans le monde patronal des caricatures de l'éducation nationale. J'espère que cette conférence sociale sera l'occasion de les faire disparaître. Imputer à l'éducation nationale, outre les

inégalités, le haut niveau du chômage en France, me paraît constituer une charge bien lourde, qui relève pour beaucoup de la caricature.

La création, qui figure parmi vos recommandations, d'équipes pluricatégorielles de formateurs donnant toute leur place aux professionnels de terrain est évidemment l'une des conditions de la réussite des ESPE. C'est un point de vigilance pour la prochaine rentrée, afin que la culture commune dont la constitution a commencé de se faire cette année perdure entre les différents publics, qu'il s'agisse des personnels des ex-IUFM, des UFR, des rectorats ou des personnels de terrain.

Parfois, des « amalgames » peinent à prendre ; nous avons besoin d'imbriquer les cultures les unes avec les autres. Avec le temps, je pense que nous parviendrons à créer une alchimie qui soit profitable à tous. En tout cas, nous y sommes particulièrement vigilants, au diapason des recommandations qui sont les vôtres.

Vous évoquez la constitution de pôles de coopérations interacadémiques pour mutualiser les formations préparant aux concours de professeurs de lycée professionnel. Dans certaines matières qui offrent très peu de postes à pourvoir, il est indispensable de mutualiser les formations. Je pense par exemple à une formation dans le domaine de l'énergie solaire suivie la première année en Savoie, mais que les stagiaires, dispersés ensuite, poursuivent néanmoins grâce à des plateformes d'enseignement à distance proposées par les ESPE.

Il est indispensable de développer une telle mutualisation dans les domaines offrant peu de postes à pourvoir. C'est le cas de filières professionnelles et technologiques ; c'est également le cas d'un certain nombre de langues rares, pour lesquelles les enseignants ne sont pas suffisamment nombreux pour dispenser une formation dans toutes les ESPE. C'est un point de vigilance que nous partageons.

Mme Mélot nous a alertés sur la nécessité de prévoir une sensibilisation des futurs enseignants aux enjeux européens. C'est évidemment essentiel, pour les élèves comme pour les enseignants. Le CSP nous a, là encore, proposé des programmes pour le futur parcours d'éducation civique. La question de la relation aux institutions européennes est tout à fait centrale, de même que les occasions qui sont offertes aujourd'hui par l'Europe, notamment en termes d'échanges et de mobilité, dans le secondaire comme dans le supérieur.

Cette préconisation est importante si l'on veut que les jeunes citoyens européens que nous formons se fondent naturellement dans l'espace politique européen. Ces apprentissages passent par des formateurs et des professeurs partageant la même culture qu'eux de ce point de vue. Je ne puis que partager le souci qui est le vôtre, madame la sénatrice.

Je souhaite aborder deux derniers points, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de laisser ma collègue Geneviève Fioraso prendre le relais et répondre à vos nombreuses interrogations.

Mme Gonthier-Maurin évoquait tout à l'heure la diminution des horaires. À mon avis, ce calcul compare une formation sans alternance avec une nouvelle formation incluant cette alternance. Or le passage en établissement constitue une période de formation déterminante en termes de retour d'expérience.

J'en viens à la mise en place des tutorats mixtes, tant avec les professeurs des écoles maîtres formateurs qu'avec les professeurs formateurs académiques, ou PFA, madame

Bouchoux, sur laquelle vous m'avez interrogé. Le décret relatif aux PFA est en cours de finalisation, mais les recteurs ont d'ores et déjà commencé à procéder au repérage et au recrutement, ce qui est évidemment déterminant pour qu'un corps de professeurs formateurs académiques puisse utilement remplir sa mission aux côtés des professeurs stagiaires.

Avant la rentrée, une semaine d'accueil des stagiaires par les académies et les corps d'inspecteurs a été prévue. Un accueil sur mesure est également programmé dans les EPLE, les établissements publics locaux d'enseignement, par les directeurs et chefs d'établissements, avec les tuteurs désignés.

Par ailleurs, outre le rectorat que les professeurs stagiaires peuvent joindre directement, une cellule de la direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale recueille les appels des professeurs stagiaires, afin de rassurer ces derniers, notamment s'agissant de l'académie et de l'établissement dans lesquels ils seront affectés, et de les accompagner au mieux dans cette première année en alternance.

La question de l'articulation entre l'ESEN et les ESPE m'a été posée. Des formations des équipes de direction des ESPE, directeurs et directeurs adjoints, sont organisées tous les mois à raison de deux jours par mois. Ce travail est réalisé en étroite collaboration – quasi hebdomadaire – avec les directions générales pour ce qui relève de l'ESEN, de façon à assurer une formation optimale des ESPE. Par ailleurs, l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a entamé un travail de sensibilisation des futurs directeurs d'EPLE à la réforme.

Aujourd'hui, la montée en puissance des ESPE se poursuit. À bien des égards, elle repose sur la réussite de la formation initiale et continue des enseignants et sur la capacité de l'école de la République à remplir sa mission, bien mieux qu'elle ne le fait aujourd'hui, avec les moyens qui sont les siens.

Permettez-moi pour finir d'évoquer quelques chiffres qui m'ont alerté sur l'ampleur des défis qui sont posés à l'école.

Entre 15 % et 20 % des jeunes ne maîtrisent pas les compétences attendues en français ou en mathématiques à leur entrée en sixième. Une étude de la DEPP, la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, a montré que, au sortir du CE2, les élèves ont des difficultés en calcul et dans la compréhension des textes. En revanche, les résultats de l'école maternelle française sont très bons. Ils montrent, à la sortie de la maternelle et à l'entrée au CP, une amélioration significative du niveau des enfants. Il y a donc du bon et du moins bon.

Un autre chiffre m'a beaucoup frappé : le taux d'élèves qui, dans les zones d'éducation prioritaires, à la sortie de la troisième, soit quasiment à la fin de la scolarité obligatoire, maîtrisent les attendus. Ce taux est passé de 54 % à 42 %, ce qui montre que, aujourd'hui, les inégalités se creusent à l'école, et pas seulement d'ailleurs en raison de l'école. Un certain nombre de déterminismes scolaires ou institutionnels viennent s'ajouter aux déterminismes sociaux.

Telle est la tâche qui est devant nous. Pour y faire face, nous avons absolument besoin d'enseignants maîtrisant les gestes professionnels indispensables, afin que les jeunes Français puissent acquérir le socle commun de connaissances et de compétences.

Je pense que les ESPE, dans leur montée en puissance, joueront un rôle décisif. À cet égard, le rapport de la mission d'information visant à améliorer le fonctionnement des ESPE, leur contrôle et leur efficacité sera très utile. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du RDSE.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche.** Il me revient à mon tour de remercier la présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Mme Marie-Christine Blandin, sa vice-présidente, Mme Colette Mélot, le rapporteur, M. Jacques-Bernard Magnier, et tous ceux d'entre vous qui ont participé activement – je l'ai bien compris –, à Clermont-Ferrand, mais aussi ailleurs – je l'ai également compris –, aux travaux de la mission d'information sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation.

Ces travaux permettent d'avoir une vision globale et seront précieux pour le ministère de l'éducation nationale comme pour celui de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En effet, en réalité, les destins de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont totalement liés dans cette affaire, et ce pas uniquement parce que la formation des enseignants se fera désormais au sein de l'université.

Si nous voulons que les étudiants réussissent davantage en premier cycle et si nous souhaitons plus d'étudiants issus de milieux modestes qu'aujourd'hui, il faut en amont assurer la réussite des parcours scolaires du plus grand nombre, en particulier des enfants issus de milieux sociaux et culturels plus modestes, moins favorisés, issus de quartiers ou de territoires éloignés des centres de ressources. Il est donc essentiel de refonder la formation des enseignants.

On sait que la réussite des parcours scolaires, donc des parcours de qualification, ainsi que de l'insertion professionnelle dépend tout d'abord de la qualité de la formation des enseignants. Vous l'avez dit, mesdames, messieurs les sénateurs, et, du reste, toutes les études le montrent. On peut donc considérer ce point comme un acquis.

Vous avez également dit que la mise en place des ESPE s'était faite rapidement, avec « précipitation » ont affirmé certains d'entre vous. Si cela s'est fait aussi rapidement, c'est parce qu'il y avait une urgence, et ce pas uniquement à cause des résultats de l'enquête PISA. Il était nécessaire de mettre en œuvre les ESPE du fait de la raréfaction, pour ne pas dire de la suppression de la formation *in situ*. Or être enseignant, assurer la transmission de connaissances et la réussite des parcours de formation, ce n'est pas inné. Cela s'apprend, et c'est une compétence différente de l'acquisition de savoirs disciplinaires, voire interdisciplinaires, comme l'a indiqué Corinne Bouchoux à juste titre.

Même si tout n'était pas complètement ficelé et prêt, il était urgent, après le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, de mettre en œuvre les ESPE au sein des universités dès la rentrée 2013. Tel était le choix du Président de la République et du Gouvernement. Pour ma part, je pense que c'était un bon choix.

L'enjeu principal est de réussir l'intégration de cette formation professionnalisante *in situ*, entre la formation académique, disciplinaire et interdisciplinaire. Il s'agira d'une formation « tutorée », d'abord, puis de plus en plus autonome à mesure que l'étudiant sera proche de la sortie du M2 et du moment où il sera seul face à sa classe, que ce soit en maternelle, en primaire, dans le premier ou le second degré, ou même à l'université.

Être enseignant à l'université, cela s'apprend aussi. Benoît Hamon et moi avons tous les deux en commun une expérience dans le privé et une expérience d'enseignant dans l'enseignement supérieur.

À ce titre, je peux vous assurer que, lorsqu'on se retrouve face à un amphithéâtre la première fois, sans formation préalable, on n'est vraiment pas fier ! C'est d'autant plus difficile que, aujourd'hui, les étudiants, ces *digital natives*, comme on dit en bon français, vérifient en temps réel si ce que vous dites est bien vrai. N'ayant plus les inhibitions que pouvait avoir notre génération, ils vous interrompent en plein milieu d'un cours pour vous signaler que l'indicateur que vous leur donnez n'est pas le bon.

Les enseignants ont donc intérêt à être formés pour faire face à ces situations, qui sont non pas des conflits, mais des moments d'interactivité, auxquels il faut être préparé pour en tirer parti et pour ne pas perdre la face.

Cette formation sera irriguée par la recherche, pas uniquement par la recherche en sciences de l'éducation et en didactique, mais aussi par la recherche en psychologie, en histoire de la science, bref par une recherche extrêmement diversifiée. Cette irrigation sera une richesse pour l'enseignant, qui pourra ensuite la transmettre à ses élèves. De ce point de vue, la formation aux problématiques du genre me paraît importante, surtout pour les enseignants.

J'ai passé le test qui nous a été soumis par l'équipe de Najat Vallaud-Belkacem – Benoît Hamon n'a pas dû y échapper – visant à vérifier si nous confortions nous aussi, militants convaincus de la parité, les stéréotypes. Or, quand on passe ce test, on s'aperçoit qu'on les conforte, sans le vouloir.

Un certain nombre d'enseignants l'ayant passé se sont ainsi rendu compte, par exemple, qu'ils sollicitaient davantage les filles que les garçons pour essayer le tableau et pour rendre de petits services. Ils demandent davantage aux garçons d'accomplir des travaux qui nécessitent, semble-t-il, moins de timidité, davantage d'ardeur physique, et ce sans même le mesurer et tout en étant des militants convaincus de la parité. Ce sont donc surtout les enseignants qu'il faut former. Les études de genre, poursuivies par des études de recherche, seront extrêmement utiles.

Ces formations se font à l'université, avec une acculturation réciproque entre les enseignants. Toutefois, tous les enseignants de l'université, je veux aussi le dire, ne sont pas « hors sol ». Qui dit « académique » ne veut pas forcément dire « hors sol ».

J'ai présidé hier soir un concours de jeunes doctorants qui devaient présenter leur thèse en 180 secondes, soit trois minutes. Je vous assure que l'on osait à peine prendre la parole après eux tant ils étaient bons communicants. Ils étaient extrêmement bons en termes de synthèse, très pédagogues, très clairs et créatifs, y compris dans la gestuelle.

Toutes les personnalités présentes, qu'il s'agisse du président de la conférence des présidents d'université, de M. Alain Mérieux – le concours s'est tenu à Lyon –, des représentants

des milieux économiques ou de ceux du ministère de tutelle, étaient franchement moins brillantes qu'eux. Ces étudiants étaient extrêmement concrets. Certains d'entre eux effectuaient de la recherche fondamentale, mais ils imaginaient déjà quelles applications ils pourraient en tirer. Ils avaient un lien avec le réel qui aurait séduit tous les chefs d'entreprise s'ils avaient été là. Je le dis au passage à l'intention de ceux d'entre eux qui hésitent encore à recruter des docteurs, car c'est là un enjeu important.

Néanmoins, il est vrai que l'histoire des IUFM a marqué plus ou moins profondément et plus ou moins positivement certaines académies et que, par conséquent, vous l'avez remarqué, la conversion aux ESPE et l'acculturation entre les universitaires et les praticiens se font plus naturellement dans certaines académies que dans d'autres.

Les praticiens doivent être présents dans la formation, car ils sont sur le sol, dans la réalité du métier, de même que les acteurs de l'éducation populaire, de la culture, cela a été dit, et du monde économique et de la recherche. Il est essentiel qu'ils soient présents, car ils connaissent les métiers de l'intérieur et peuvent les présenter. Tous ces acteurs doivent travailler ensemble, côte à côte, l'élément fédérateur étant finalement le recteur.

L'État est bien là. Des inquiétudes se sont exprimées sur le fait qu'il y aurait des disparités trop grandes entre les territoires, car on laisserait certains prendre des initiatives trop importantes. Je crois justement à la rencontre de ces écosystèmes, de ces initiatives territoriales et d'un État stratège avec un référentiel le moins théorique et le plus vivant possible. Les ESPE sont aussi des organismes vivants adaptés à leur territoire, appelés à évoluer. Je tenais à insister sur ce point.

Nous sommes allés vite parce qu'il y avait urgence, mais les ESPE sont des organismes vivants. Notre pédagogie devrait d'ailleurs s'en inspirer. Dans nos méthodes pédagogiques – je le répète, j'ai aussi été enseignante –, nous sommes souvent dans le tout ou rien. Il ne faudrait démarrer que lorsque tout est bouclé. Eh bien non ! La pédagogie est forcément évolutive. On s'améliore peu à peu, on apprend de ses erreurs. C'est ainsi que l'on progresse. Je pense que c'est une forme de pédagogie nouvelle, que nous devrions intégrer, valable aussi bien à l'université que dans les écoles, les collèges et les entreprises, de même que dans les instances politiques ou de gouvernance en général.

J'évoquerai maintenant la gouvernance et le lien avec les regroupements qui se font dans les universités.

En matière de gouvernance, je ne puis que regretter que l'on ne compte que huit femmes parmi les trente directeurs. Certes, c'est tout de même mieux que pour les présidents d'université. En effet, l'arrivée massive des PU-PH, les professeurs des universités et les praticiens hospitaliers, dans la dernière promotion des présidents d'université a fait que l'on compte aujourd'hui moins d'une dizaine de femmes parmi les plus de soixante-dix présidents.

Huit femmes sur trente directeurs, c'est donc tout de même un meilleur score que celui des présidents d'université et des écoles d'ingénieurs, je le dis au passage. J'espère cependant qu'il s'améliorera. Les études sur le genre devraient le permettre. J'ajoute que les conseils des ESPE sont constitués à parité de femmes et d'hommes.



Les ESPE correspondent-ils exactement aux COMUE, les Communautés d'universités et d'établissements? Pas forcément. Il y a une trentaine d'ESPE, il y aura vingt-cinq COMUE et cinq associations, l'État n'ayant pas voulu imposer une forme unique pour tout le monde.

Ce sont donc les acteurs de terrain qui ont décidé de leur territoire. Parfois, le regroupement est interacadémique. Parfois, il prend la forme d'une communauté – l'université et l'établissement. Parfois, enfin, il est interrégional, ce qui préfigure d'ailleurs les trois regroupements régionaux, voire peut-être un autre à venir, dans un avenir plus ou moins proche, à savoir celui de la Bretagne et des Pays de la Loire.

Il est vrai qu'il pourra y avoir – pour les COMUE, pas pour les ESPE ni pour les régions – plusieurs ESPE correspondant à une COMUE. Pour autant, un réseau doit se former et des passerelles doivent exister, tout comme d'ailleurs entre l'ESEN et les COMUE.

Des passerelles numériques doivent également exister. À ce sujet, je remercie le rapporteur d'avoir remarqué le MOOC, c'est-à-dire les cours en ligne ouverts et massifs, conçu par l'ENS-Cachan et l'ENS-Lyon, qui compte déjà 10 400 inscrits. Ce cours numérique, qui a démarré au début de mai dernier et qui se terminera à la fin de juin prochain, est gratuit et restera disponible en ligne sur la plateforme France université numérique, lancée en janvier dernier.

Dans ce domaine non plus, nous n'étions pas prêts. Alors que seuls quatorze MOOC étaient d'abord disponibles, ils sont maintenant trente-six. À la fin de l'année, ils seront soixante. À ce jour, on dénombre plus de 300 000 inscrits. Dans ce domaine également, nous progresserons et nous monterons en puissance progressivement. On ne peut plus aujourd'hui enseigner aux enfants nés dans le numérique, les fameux *digital natives*, comme on le faisait auparavant.

Les ESPE peuvent devenir au sein des universités des centres de ressources pour la formation continue des enseignants, car tout le monde n'est pas spontanément à l'aise avec le numérique. Ce n'est pas forcément une question de génération, même si, en général, on distingue ceux qui lisent les modes d'emploi de ceux pour qui l'apprentissage est intuitif. Vous aurez compris quelle génération lit les modes d'emploi – plutôt la mienne – et quelle génération a un rapport spontané avec le numérique – plutôt les jeunes générations. (*Sourires.*)

Les ESPE s'inscrivent aussi dans un processus démocratique. Pourquoi? Benoît Hamon l'a très bien dit, il faut absolument que notre réussite scolaire bénéficie à l'ensemble des enfants, quels que soient leur territoire ou leur classe sociale d'origine. Pour cela, il faut que les enseignants viennent de milieux sociaux plus diversifiés. On a assisté à une homogénéisation progressive des origines sociales des enseignants, qui sera accentuée par la masterisation si nous ne prévoyons pas de mesure d'accompagnement.

Il ne s'agit pas de stigmatiser, mais de diversifier les origines sociales des enseignants. En effet, on sait que les jeunes se construisent et construisent leur parcours éducatif et leur formation par identification et par projection. Les emplois d'avenir professeurs, qui sont ouverts aux élèves boursiers dès la deuxième année de licence, sont à cet égard un outil de démocratisation de l'enseignement, puisqu'ils contribueront à la réussite d'élèves issus de la diversité sociale et culturelle.

J'en viens à la gouvernance et à la manière dont les moyens ont été redéployés entre les IUFM et les ESPE. Globalement, cela ne s'est pas si mal passé. On a beaucoup insisté sur les dysfonctionnements. Aujourd'hui, seules deux ESPE, sur une trentaine, connaissent des dysfonctionnements; ce n'est pas un si mauvais score. En tout, 700 équivalents temps plein, ou ETP, sont concernés. La plupart d'entre eux ont été transférés sans problème.

Là où il y a des problèmes, le comité de suivi et les services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche veillent à ce que les choses se passent le mieux possible et font en sorte qu'il n'y ait pas de perte de postes, afin que le transfert se déroule de manière très fluide. Globalement, je le répète, les transferts de postes et de moyens ont été effectués.

Le passage à l'autonomie a fragilisé les universités, il est vrai, parce qu'il n'y a pas eu d'accompagnement à la conduite du changement et à la formation et parce que le transfert n'a pas tenu compte de l'évolution des carrières. Je pense au glissement vieillissement technicité, le GVT, mais aussi à l'évolution naturelle des carrières et aux recrutements rendus nécessaires par l'augmentation des flux d'étudiants, qui est de l'ordre de 1 % à 2 % par an – cela représente tout de même entre 24 000 et 30 000 étudiants supplémentaires chaque année.

Comme nous étions très conscients de cette situation, nous avons mis en place dès notre arrivée au pouvoir toute une ingénierie d'accompagnement et, surtout, d'anticipation des difficultés. Nous avons procédé à une simplification des intitulés des enseignements, car on ne s'y retrouvait plus dans leur maquis: il y avait 5 500 masters et 10 000 parcours de master, ce qui n'était lisible pour personne. Les étudiants et les familles qui n'avaient pas de décodeur à la maison ou dans leur environnement proche en souffraient particulièrement.

Aujourd'hui, les universités se portent mieux; ce n'est pas moi qui le dis, c'est un récent rapport de la Cour des comptes. Je ne dirais pas qu'elles se portent toutes très bien, mais elles se portent mieux. Nous sommes passés en deux ans de dix-huit à huit universités en déficit de trésorerie; là encore, c'est la Cour des comptes qui le dit, en s'appuyant notamment sur le courrier de réponse que lui avait adressé la Conférence des présidents d'université, la CPU, après la publication de son rapport provisoire.

La question de la professionnalisation a également été abordée. Certains d'entre vous estiment que les stages, ou plutôt l'immersion *in situ*, doivent intervenir plus tôt, dès la licence. Nous en avons discuté ici même il y a peu de temps. Les mêmes intervenants étaient d'ailleurs présents; cela traduit une certaine stabilité des centres d'intérêt et des engagements! Nous avons bien répété que les stages faisaient partie intégrante de la formation, qu'ils en étaient un élément indispensable. Les stages sont une période de formation.

Nous avons aussi souligné que, si les stages étaient très présents au niveau du master, ils ne l'étaient pas suffisamment au niveau de la licence; ils ne concernent par exemple que 2 % des étudiants de première année. Les stages sont pourtant utiles pour confirmer ou infirmer une vocation. En plus des emplois d'avenir professeurs, qui prévoient une immersion à partir de la deuxième année de licence, il faut développer des stages, pas nécessairement de longue durée,

mais accessibles dès la première ou au moins la deuxième année de licence, pour les étudiants attirés par l'enseignement.

L'organisation de la formation au sein des ESPE préfigure la réforme pédagogique que nous souhaitons introduire à l'université. Je veux parler de la spécialisation progressive en licence, qui favorisera l'interdisciplinarité, indispensable à un enseignement de qualité, que beaucoup d'entre vous appellent de leurs vœux. Le socle général de formation sera plus large. Un étudiant de dix-huit ou dix-neuf ans sait généralement ce qu'il ne veut pas faire plutôt que ce qu'il veut faire ; il sait globalement quels domaines l'attirent, mais il ne sait pas encore précisément vers quoi il va s'orienter. La spécialisation progressive en licence lui permettra de se réorienter sans redoubler, ce qui favorisera les étudiants issus des milieux moins favorisés.

La dernière question posée est celle de l'attractivité. Benoît Hamon y a déjà répondu en partie. Les difficultés de recrutement dans certaines disciplines ne font que refléter les difficultés qui existent au niveau universitaire. Je pense d'abord aux mathématiques. Comme on manque de professionnels dans le numérique, les étudiants en mathématiques se dirigent moins vers la recherche, alors même que nous sommes au premier rang mondial pour la recherche en mathématiques.

Nous avons obtenu onze médailles Fields. La médaille Fields, qui constitue une sorte de prix Nobel pour les mathématiques, est attribuée à un ou plusieurs mathématiciens de moins de quarante ans. Vous connaissez sans doute Cédric Villani, qui est le plus spectaculaire titulaire de cette distinction, mais il y a eu dix autres lauréats français. Il n'y a pas encore eu de femme lauréate, mais j'espère que la prochaine médaille en récompensera une ; nous avons déjà repéré deux gagnantes potentielles.

Les États-Unis ont quant à eux obtenu douze médailles Fields ; si on rapporte le nombre de médailles à la population, nous sommes donc bien le premier pays au monde.

Cependant, il faut être vigilant, car nous avons des difficultés à recruter des enseignants en mathématiques. Nous devons améliorer l'attractivité de cette discipline pour séduire davantage de jeunes. Nous manquons non seulement d'enseignants, mais également de chercheurs et de professionnels en mathématiques appliquées, en particulier dans le domaine de l'informatique.

Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit au sujet de la culture scientifique et technique. Il est indispensable de la promouvoir si on veut éviter les postures sur des sujets qu'il faut savoir aborder sans tabou. Ce n'est pas une attitude responsable que de se disputer en opposant principe de précaution et principe d'innovation. Les deux ont leur légitimité. Ce qui compte surtout, c'est d'avoir à la fois une culture de la prévention, de l'anticipation et de la précaution, ainsi qu'une culture de l'innovation. C'est mieux que de figer les choses dans une loi, car, ensuite, on est ennuyé par le caractère contradictoire des jurisprudences, qui crée des controverses.

Il faut développer les différentes cultures. Des associations comme « La main à la pâte » y concourent. La loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a délégué la promotion de la culture scientifique et technique aux vingt-deux régions, qui seront demain quatorze – sauf si le Parlement en décide autrement...

Nous pourrions discuter encore longtemps de ce sujet passionnant, mais il est l'heure de conclure. Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de la qualité de vos interventions et de la sérénité du débat, que j'apprécie chaque fois que je viens au Sénat – si vous alliez à l'Assemblée nationale, vous comprendriez pourquoi... Il est important d'avoir une réflexion commune sereine et pacifiée sur ce sujet, car c'est l'intérêt de nos enfants, donc l'avenir de notre pays, qui est en jeu. Cela nous tient tous à cœur, quelles que soient nos convictions politiques.

Je vous remercie de nous accompagner dans cette ambition partagée. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** Nous en avons terminé avec le débat sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation.

10

## ORDRE DU JOUR

**Mme la présidente.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 12 juin 2014 :

À neuf heures trente :

1. Conclusions de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires ;

Rapport de M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur pour le Sénat (n° 572, 2013-2014) ;

Texte de la commission mixte paritaire (n° 573, 2013-2014).

2. Conclusions de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre les fraudes et les abus constatés lors des détachements de travailleurs et la concurrence déloyale ;

Rapport de Mme Anne Emery-Dumas, rapporteur pour le Sénat (n° 581, 2013-2014) ;

Texte de la commission mixte paritaire (n° 582, 2013-2014).

De quinze heures à quinze heures quarante-cinq :

3. Questions cibles thématiques sur les territoires ruraux et la réforme territoriale.

À seize heures :

4. Question orale avec débat n° 9 de M. Jean Desessard à M. le ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social sur l'adéquation de la formation professionnelle aux besoins des demandeurs d'emploi :

« M. Jean Desessard attire l'attention de M. le ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social sur l'adéquation de la formation professionnelle aux besoins des demandeurs d'emploi.

La formation professionnelle est un outil puissant de reconversion, d'acquisition et d'approfondissement des compétences, tout en étant un vecteur de développement personnel.

La formation permet aux chômeurs d'enrichir leurs savoir-faire et de proposer à leurs futurs employeurs des compétences en accord avec leurs besoins. Elle est, également, une

occasion de s'orienter vers des métiers d'avenir, comme ceux favorisés par la transition énergétique, ou simplement un moyen de se réorienter vers des métiers plus adaptés aux désirs de chacun.

Le projet de loi relatif à la formation professionnelle et au dialogue social représente une avancée majeure pour les chômeurs. Si le précédent droit individuel à la formation n'ouvrait des droits à la formation qu'aux seuls salariés, le nouveau compte personnel de formation est, quant à lui, directement rattaché à la personne, tout au long de sa carrière, qu'elle soit salariée ou non. Il s'agit d'un premier pas vers un droit universel à la formation.

Cependant, ce nouveau compte ne parvient pas à s'extraire de la logique assurantielle qui prévaut jusqu'à aujourd'hui : c'est en travaillant que l'on acquiert des droits pour une formation.

C'est pourquoi la formation professionnelle, dans sa forme actuelle, laisse largement les chômeurs de côté. En 2011, seuls 20,3 % des demandeurs d'emploi ont entamé une formation sur l'année.

Le projet de loi relatif à la formation professionnelle tente d'endiguer ce phénomène en renforçant les fonds dédiés à la formation des demandeurs d'emploi. Si auparavant, les financements au titre du congé individuel de formation et du droit individuel à la formation s'élevaient à environ 1,2 milliard d'euros par an, avec le projet de loi, l'augmentation des fonds destinés au congé individuel de formation et la création d'un financement dédié au compte personnel de formation porteront ce montant à 2,3 milliards d'euros.

Malgré ces moyens importants, la formation professionnelle ne remplit pas l'un de ses objectifs fondamentaux : satisfaire la demande des entreprises en emplois qualifiés. Une enquête, réalisée par Meteojob et Campaneo en décembre 2013 sur un panel de 772 très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME), a révélé qu'un tiers d'entre elles a abandonné un projet de recrutement au cours de l'année. Parmi les principales raisons invoquées, outre la situation économique, on trouve la difficulté de trouver le profil recherché. Le conseil d'orientation pour l'emploi a, pour sa part, estimé, en septembre 2013, que près de 400 000 tentatives de recrutement sont abandonnées chaque année, faute de candidat adapté.

Dans le contexte de chômage de masse que connaît notre pays et si la formation professionnelle était réellement adaptée, tous ces postes devraient être pourvus.

Il souhaite connaître, en conséquence, les intentions et la stratégie du Gouvernement pour que la formation professionnelle permette de satisfaire à la fois les besoins des chômeurs, mais aussi des entreprises. »

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 12 juin 2014, à zéro heure dix.)

*Le Directeur du Compte rendu intégral*

FRANÇOISE WIART

## ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Lors de sa séance du mercredi 11 juin 2014, le Sénat a désigné Madame Hélène CONWAY-MOURET et Madame Claudine LEPAGE pour siéger au sein du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

## QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

### *Difficultés des associations d'aides à domicile*

N° 813 - Le 12 juin 2014 - **M. Didier Marie** attire l'attention de **Mme la secrétaire d'État, auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie** sur les difficultés rencontrées par les associations d'aides à domicile.

L'État a confié aux départements la charge de financer les prestations sociales, correspondant aux risques de dépendance, à savoir, en 2002 l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), puis, en 2006, la prestation de compensation du handicap (PECH).

Le conseil général de la Seine-Maritime aide, dans le cadre de l'APA, 28 000 personnes, pour un budget supérieur à 120 millions d'euros en 2013, et le taux de bénéficiaires d'une allocation personnalisée d'autonomie en Seine-Maritime est bien supérieur à la moyenne nationale (soit 251,4 pour 1 000 habitants de plus de 75 ans, contre 208,1 au niveau national).

Malgré cet important effort, plusieurs associations connaissent des difficultés financières, l'une d'elle a été placée en liquidation judiciaire et ce sont plus de 450 salariés qui voient leur emploi menacé. D'autres associations mettent en œuvre des plans de sauvegarde de l'emploi. Les causes de ces difficultés sont multiples : d'abord, le dispositif de l'APA est arrivé à saturation, un grand nombre de bénéficiaires étant concernés par le plafonnement national des plans d'aides, insuffisamment revalorisés ; ensuite, la concurrence accrue du secteur commercial de l'aide à domicile place les associations dans un univers concurrentiel ; enfin, la convention collective de la branche, en date du 1<sup>er</sup> janvier 2012, est une véritable avancée pour les salariés et constitue un progrès indéniable mais, ne s'appliquant qu'aux seules associations, elle a créé une distorsion importante et inacceptable au bénéfice du secteur commercial.

Le département examine aujourd'hui les possibilités d'augmenter encore sa participation mais ne peut, à lui seul, régler tous les problèmes de ces structures.

Par exemple, les associations d'aides à domicile de l'aide familiale populaire (AAFP) et de l'aide à domicile en milieu rural (ADMR) de Seine-Maritime effectuent, par an, quelque 1 320 000 heures d'intervention, pour près de 6 583 bénéficiaires dans le cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). Elles ont demandé au département une subvention d'équilibre et une urgente revalorisation des aides pour l'année en cours. Au total, ce sont 2 710 emplois qui seront menacés à moyen terme sur le département.

Aussi lui demande-t-il, d'une part, dans quels délais le projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement sera présenté au Parlement et, d'autre part, dans quelles conditions il est possible d'harmoniser les conventions collectives qui doivent s'imposer à tous les acteurs.



*Aires de grand passage des gens du voyage*

N° 814 - Le 12 juin 2014 - **M. Jean-Marie Bockel** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur la mise en place et la gestion des aires de grand passage des gens du voyage.

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage qui impose l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage, approuvé par le préfet de département et le président du conseil général, après avis des communes concernées et de la commission consultative départementale des gens du voyage, dispose précisément que les communes de plus de 5 000 habitants doivent individuellement participer à l'accueil des gens du voyage, en créant des aires d'accueil sur leur ban communal.

Cependant, concernant les aires de grand passage, ce texte ne précise pas le titulaire de l'obligation de création et d'entretien de ces dernières. Des interrogations majeures subsistent sur le fonctionnement et le financement des infrastructures, l'entretien de ces aires et l'assainissement.

Il en découle, comme dans le département du Haut-Rhin, de nombreuses situations de blocage. En effet, dans ce département, l'État a décidé de mettre en place deux aires de grand passage, l'une au nord du département et l'autre au sud. Or, à l'heure actuelle, aucune de ces deux aires n'est en capacité d'accueillir les gens du voyage, n'étant pas convenablement aménagées.

Ainsi, étant donnée la situation actuelle, les communes haut-rhinoises doivent faire face à des installations de gens du voyage qui ne sont aucunement préparées, ni organisées, sur des terrains non appropriés. La mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage n'étant pas effective, les communes ne peuvent refuser ces installations et se retrouvent seules devant le fait accompli.

Aussi, alors que les aires de grand passage pourraient relever, tant pour leur réalisation que pour leur fonctionnement, de la responsabilité de l'État et du département, s'appuyant sur la solidarité des collectivités locales, il souhaite connaître les mesures précises que le Gouvernement envisage d'adopter pour, enfin, débloquer de nombreuses situations qui ne cessent de mettre en difficulté et de « prendre en otage » les maires.

*Protection des habitants contre l'expropriation massive à Ivry*

N° 815 - Le 12 juin 2014 - **M. Christian Cambon** appelle l'attention de **Mme la ministre du logement et de l'égalité des territoires** sur le gigantesque projet d'urbanisme que conduit la ville d'Ivry-sur-Seine dans le Val-de-Marne.

Depuis 2011, date de sa création, une zone d'aménagement concerté (ZAC) de près de 145 hectares vise à faire disparaître, par voie d'expropriation, un nombre tout à fait considérable de logements actuellement occupés. Ce projet, appelé « Ivry-Confluences », représente un tiers de la ville. Selon les premiers éléments recueillis, 500 familles, des entreprises, des commerces de proximité, soit plus de 1 500 personnes sont concernées par cette opération qui démolira 95 hectares.

Au cours de la procédure, le commissaire enquêteur a notamment insisté sur la nécessité d'envisager le relogement et l'indemnisation équitable des habitants concernés. Or, à ce jour, malgré un semblant de concertation, la population concernée par cette opération est laissée dans l'incertitude et n'a reçu aucun élément précis d'information sur ce projet entraînant beaucoup d'inquiétude et de désarroi. La procédure va bientôt conduire à la signature des arrêtés de cessibilité au bénéfice de la SADEV 94.

Il l'interroge donc sur l'opportunité d'une pareille destruction massive de bâtiments, au moment où la crise du logement frappe tant de familles. Il lui demande, en outre, quelles mesures de protection des intérêts des habitants le Gouvernement compte prendre pour faire respecter les droits des habitants concernés par cette opération.

*Vote électronique des Français de l'étranger*

N° 816 - Le 12 juin 2014 - **Mme Hélène Conway-Mouret** appelle l'attention de **M. le ministre des affaires étrangères et du développement international** sur le vote pour l'élection des conseils consulaires qui s'est déroulée les 24 et 25 mai 2014, vote qui a pu également être effectué électroniquement. Ce vote est un grand progrès pour les électeurs installés à l'étranger, qui habitent parfois à des milliers de kilomètres de leur bureau de vote.

En 2012, beaucoup d'utilisateurs ont été déroutés par certains dysfonctionnements du logiciel de vote, notamment la dépendance à un logiciel extérieur (« Java ») dont il fallait installer une version obsolète.

À la suite de tous ces incidents, le ministère des affaires étrangères, qui a la charge de l'organisation de ces élections, a fait le bilan des difficultés rencontrées. Il a cependant décidé d'utiliser le même système pour les élections des conseillers consulaires. En 2014 comme en 2012, de nombreux utilisateurs se sont plaints de ne pas pouvoir voter, notamment à cause du logiciel. À titre d'exemple, il est utile de préciser que les banques, en Irlande, ont toutes arrêté d'utiliser le logiciel « Java » à cause de problèmes d'incompatibilité avec l'équipement informatique d'utilisateurs individuels.

Il est probable que, pour les prochaines échéances électorales où le vote internet sera ouvert aux Français de l'étranger, les élections législatives de 2017 et l'élection des conseillers consulaires de 2020, les familles seront, de plus en plus, équipées en matériel informatique et auront encore davantage l'opportunité de voter par voie électronique.

Elle lui demande donc si le ministère des affaires étrangères - dont il faut saluer l'engagement de l'administration dans les postes pour l'organisation de ce scrutin - envisage de s'inspirer des leçons tirées des problèmes rencontrés par les électeurs pour les prochains scrutins, afin d'en simplifier le processus et permettre ainsi à tous les électeurs qui souhaitent voter électroniquement de pouvoir le faire.

*Atteinte à la typicité de l'urbanisme méditerranéen*

N° 817 - Le 12 juin 2014 - **M. Jean-Paul Fournier** attire l'attention de **Mme la ministre du logement et de l'égalité des territoires** sur les conséquences immédiates de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Un grand nombre de communes, notamment de l'arc méditerranéen, situé entre plaine littorale inondable et reliefs, parvenait à gérer leurs sols par un fin équilibre entre urbanisation et respect des identités paysagères locales. Souvent adossées à des massifs de garrigues ou de forêts méditerranéennes qui représentent les seules parties de leur territoire non submersibles, les règles locales d'urbanisme posant des surfaces minimales importantes pour la constructibilité permettaient cet équilibre.

La suppression brutale des surfaces minimales combinée à la suppression, tout aussi brutale, du coefficient d'occupation des sols a eu pour effet immédiat un encombrement des services d'urbanisme de ces collectivités de demandes d'autorisation de construire assorties de divisions parcellaires ouvrant des perspectives immédiates de défiguration totale des identités paysagères et urbanistiques de ces communes qui marquent leur typicité.

Il lui demande de lui indiquer quels sont les moyens dont disposent les autorités communales pour remédier sans délai à cette situation catastrophique sans aller jusqu'au gel global et définitif de la constructibilité dans ces seules parties du territoire qui la permettent.

*Difficultés rencontrées par certaines communes du fait du gel du FNGIR*

N° 818 - Le 19 juin 2014 - **M. Jean-Claude Lenoir** attire l'attention de **M. le ministre des finances et des comptes publics** sur les difficultés rencontrées par certaines communes alimentant le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) mis en place par l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, du fait que leur cotisation est figée au niveau établi pour l'année 2010.

Un problème se pose, en particulier, pour les communes isolées ayant dû intégrer un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité additionnelle à la suite de la réforme territoriale du 16 décembre 2010.

En effet, ces communes ont été conduites à neutraliser l'impact fiscal de leur adhésion à cet EPCI en diminuant la fiscalité communale pour compenser la fiscalité intercommunale mise à la charge de leurs contribuables. De ce fait, le produit de la fiscalité communale perçu par ces communes a fortement diminué et ne couvre plus, aujourd'hui, le prélèvement FNGIR.

Le maintien de ce prélèvement à son niveau fixé en 2010 est d'autant plus pénalisant, voire injuste, pour les communes concernées que la fiscalité intercommunale intègre déjà la part

de prélèvement FNGIR mis à la charge de l'EPCI qu'elles ont dû rejoindre, de sorte qu'elles subissent deux fois ce prélèvement. Certaines communes se trouvent, de ce fait, acculées à des difficultés financières. C'est la raison pour laquelle il y aurait lieu de revoir le mécanisme de compensation mis en place dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale pour tenir compte de cette situation.

Il souhaiterait, en conséquence, connaître les solutions envisagées afin que les communes concernées et leurs contribuables soient traités de manière équitable.

*Prolongation de la validité des cartes nationales d'identité*

N° 819 - Le 19 juin 2014 - **Mme Hélène Conway-Mouret** appelle l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur la prolongation de la validité des cartes nationales d'identité.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'accès à l'avion a été refusé à quelques dizaines de Français se présentant au guichet d'enregistrement. À l'occasion de la période estivale, des milliers de Français se déplaceront partout dans le monde. Il est à craindre qu'ils soient nombreux à s'adresser aux consulats, eux-mêmes en sous-effectif, pour obtenir la documentation nécessaire leur permettant de voyager.

Elle lui demande, en conséquence, quelle action de communication auprès des compagnies aériennes étrangères est envisagée pour éviter ces désagréments et s'il est également possible de renouveler les cartes nationales d'identité pour les personnes qui voyagent fréquemment à l'étranger.







## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>203,70</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>150,80</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>183,10</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>109,40</b>
<b>85</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>38,70</b>

**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 €**